



Armoede

Van inkomen herverdelen naar sociaal investeren.
Toetsing van het Vlaamse armoedebelief
aan de principes van sociale investeringen

Wouter Schepers en Ides Nicaise

VLAS-Studies 28

April 2016

Het Vlaams Armoedesteunpunt is een samenwerkingsverband van UA, KU Leuven, KdG-Hogeschool en UGent.

Gelieve naar deze publicatie te verwijzen als volgt:

Schepers, W., Nicaise, I. (2016), Van inkomen herverdelen naar sociaal investeren. Toetsing van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid aan de principes van sociale investeringen, VLAS-Studies 28, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

Voor meer informatie over deze publicatie: wouter.schepers@kuleuven.be of ides.nicaise@kuleuven.be.

Deze studie werd uitgevoerd in het kader van het Vlaamse armoedesteunpunt en werd gefinancierd door de Vlaams Minister bevoegd voor Armoedebestrijding, Liesbeth Homans. De conclusies van deze publicatie vertolken niet noodzakelijk de visie van de opdrachtgever.

Het VLAS bestaat uit onderzoekers die vanuit verschillende disciplines en perspectieven samen werken. De inhoud en de conclusies van deze publicatie vertolken enkel de visie van de auteurs.



© 2016 Vlaams Armoedesteunpunt

p.a. Vlaams Armoedesteunpunt
Centrum OASes
Sint Jacobstraat 2 (M232)
2000 Antwerpen

Deze publicatie is ook beschikbaar via www.vlaamsarmoedesteunpunt.be

Inhoud

1.	Inleiding	5
2.	Vóór- en vroegschoolse educatie	7
2.1.	Investeren in VVE.....	7
2.2.	Het Vlaamse VVE-beleid.....	10
2.2.1.	Het VVE-aanbod.....	10
2.2.2.	Prijsbeleid kinderopvang	11
2.2.3.	De kwantiteit van VVE-voorzieningen.....	12
2.2.4.	De administratieve toegankelijkheid van VVE-voorzieningen	13
2.3.	Besluit: VVE als sociale investering in armoedepreventie	14
3.	Onderwijs.....	15
3.1.	Investeren in onderwijs	15
3.2.	De Vlaamse beleidsagenda inzake onderwijs en armoedebestrijding	18
3.2.1.	Het GOK-beleid I: het ondersteuningsbeleid	19
3.2.2.	Het GOK-beleid II: desegregatiebeleid.....	20
3.2.3.	Hervorming van het secundair onderwijs	22
3.2.4.	Het M-decreet	25
3.3.	Besluit: onderwijs als investering in armoedepreventie	26
4.	Jeugdgaranties.....	27
4.1.	Investeren in jeugdgaranties	27
4.2.	Het Vlaamse jeugdgarantiebeleid	30
4.2.1.	Het Vlaamse instrumentarium	30
4.2.2.	Implementatie door de VDAB.....	32
4.3.	Besluit: een efficiënte en rechtvaardige jeugdgarantie.....	33
5.1.	Investerings ter bevordering van actief ouder worden	35
5.1.1.	Investerings in levenslang leren.....	35
5.1.2.	Investerings in werkbaar werk.....	36
5.1.3.	Investerings in gezondheid.....	37
5.2.	Het Vlaamse beleid met betrekking tot actief ouder worden	38
5.2.1.	Levenslang leren.....	38
5.2.2.	Werkbaar werk	40
5.2.3.	Gezondheidsbevordering	43
5.3.	Besluit: proactief investeren heeft levenslange voordelen	46
6.	Huisvesting	48
6.1.	Investeren in huisvesting	49
6.2.	Het Vlaamse huisvestingbeleid.....	51
6.2.1.	De ongelijke verdeling van de woonkwaliteit	51
6.2.2.	De ongelijke verdeling van woonsubsidies	52
6.2.3.	De ongelijke betaalbaarheid van wonen.....	53

6.2.4.	Sociale huisvesting	56
6.2.5.	De bestrijding van dak- en thuisloosheid	57
6.3.	Besluit: sociaal woonbeleid op een kruispunt	58
Algemeen besluit		60
Referenties		64

1. Inleiding

Na het uitbreken van de financiële crisis in 2008 – en vooral nadat de euro aan het wankelen ging, legden de EU-lidstaten zichzelf een orthodox budgettair en monetair beleid op, met zware besparingen die onder andere de sociale sector en de gerechtigde op sociale uitkeringen troffen. Terwijl besnoeiingen in de sociale uitgaven in het algemeen al op gemengde gevoelens werden onthaald, uitten heel wat institutionele en niet-gouvernementele sleutelactoren zware kritiek op de geplande bezuinigingen in sectoren zoals onderwijs en gezondheidszorg. Het Europees Netwerk Armoedebestrijding (European Anti-Poverty Network, EAPN) is ervan overtuigd dat een grootschalig programma voor sociale investeringen in onderwijs, gezondheid en maatschappelijke dienstverlening en een betere sociale bescherming essentieel zijn om het vertrouwen van ondernemers en consumenten op korte en middellange termijn te herstellen (Duffy, 2012). De OESO bevestigt dat investeringen in menselijk kapitaal een must zijn om de toenemende ongelijkheid in Europa in de nasleep van de crisis om te buigen. Dankzij een gericht bijscholingsbeleid kunnen – voornamelijk laaggeschoolde – werknemers hun productiviteitspotentieel en (toekomstige) inkomsten opkrikken (OESO, 2011). Volgens Eurochild (2012) hebben flink wat lidstaten al concrete beloften gedaan inzake investeringen in jonge kinderen, maar zijn ze er alsnog niet in geslaagd de kwaliteit en toegankelijkheid van diensten voor jonge kinderen te verbeteren. Andere ngo's en vakbonden schaarden zich achter deze eisen (zie bijv. de Confederatie van Duitse vakbonden, 2012).

In haar oproep voor de uitwerking van een Sociaal Investeringspact pleitte de Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken van het Europese Parlement voor sociale investeringen in het kader van een Europese strategie om de crisis het hoofd te bieden. De Commissie meent dat een betere implementatie van de werkgelegenheids-, sociale en onderwijsdoelstellingen noodzakelijk is voor een beter evenwicht van de Europa 2020-strategie. Waarom de klemtoon precies op die sociale investeringen wordt gelegd, heeft te maken met het feit dat ze maatschappelijke en economische doelstellingen intrinsiek kunnen verzoenen. Ze moeten dus niet louter als een budgettaire last worden gezien, maar veeleer als een investering die in de toekomst een fors rendement zal opleveren (Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken, 2012).

De Europese Commissie haakte in februari 2013 met haar Sociaal Investeringspakket (SIP) op dit rapport in. De inclusieve dimensie van de Europese groeistrategie indachtig, pleit de Commissie voor meer investeringen in menselijk kapitaal via voorschoolse educatie, de agenda voor nieuwe vaardigheden (New Skills Agenda), een actief arbeidsmarktbeleid (met onder meer jeugdggarantieprogramma's), de sociale economie, een preventief gezondheidsbeleid en revalidatie, actieve vergrijzing en een meer gerichte en intelligente besteding van sociale uitgaven. De Mededeling over het SIP verwijst uitdrukkelijk naar de Aanbeveling inzake Actieve Inclusie van 2008 als onderdeel van de sociale investeringsagenda. De EC spoort de lidstaten aan om hun sociale uitgaven op peil te houden en belooft om 25% van alle steun uit de Structuurfondsen te besteden aan sociale investeringen en 20% van de budgetten van het Europees Sociaal Fonds aan armoedebestrijding. Het SIP geeft de lidstaten richtlijnen voor een efficiënter en doeltreffender sociaal beleid, om duurzame en adequate sociale bescherming te verzekeren. Het SIP beoogt de huidige en toekomstige reële mogelijkheden (*capabiliteiten*)¹ van mensen te versterken en hun kansen om te *participeren* aan de maatschappij en de arbeidsmarkt te verhogen. Het focust daarbij op een geïntegreerde aanpak inzake tegemoetkomingen en

¹ De term 'capabilities' is afkomstig uit de moderne welvaartstheorie van Amartya Sen e.a. : capabilities zijn de keuzeruimte van individuen in verschillende levensdimensies. Niet zozeer de feitelijk gerealiseerde functioneringsniveaus, maar de potentieel haalbare functioneringsniveaus zijn daarbij van belang.

diensten en legt de nadruk op het preventieve eerder dan op het curatieve, om zo de nood aan uitkeringen te verminderen (Europese Commissie, 2013a).

Sindsdien lijkt het discours over sociale investeringen aan invloed te winnen. In de Jaarlijkse Groeianalyse (2016) spoort de EC de lidstaten aan om hun sociale investeringen op te krikken. Belangrijk hierbij is dat de verwijzing naar sociale investeringen gebeurt onder de sectie waarin de EC het heeft over het aanzwengelen van investeringen in het algemeen. Dit toont aan dat sociale investeringen volgens de EU-instanties een wezenlijk deel uitmaken van de kern van investeringen. Concreet wordt verwezen naar investeringen in de zorg, kinderopvang, huisvestingssteun en rehabilitatiediensten om capabiliteiten van mensen te versterken zodat zij de arbeidsmarkt kunnen betreden en zich daarin inschakelen (Europese Commissie, 2015).

In het Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019 (VAPA) wordt uitgebreid verwezen naar het belang van sociale investeringen en de noodzaak om te voldoen aan de Europese aanbevelingen in het kader van de EU2020-strategie en het SIP in het bijzonder. Zo stelt de Vlaamse Regering dat ze over heel wat bevoegdheden (onderwijs, gezin, etc.) beschikt waarbinnen de juiste maatregelen armoede kunnen bestrijden en voorkomen. Beseffende dat Vlaanderen op heel wat vlakken betere resultaten moet bereiken heeft de Vlaamse Regering samen met de sociale partners concrete doelstellingen vastgelegd in het Pact 2020 (Vlaamse Regering, 2015a).

In dit rapport zullen we de sociale investeringen in een aantal beleidsdomeinen van naderbij bestuderen aan de hand van het levenscyclusperspectief². Zo moedigt het SIP de beleidsmakers aan om meer belang te hechten aan beleidsmaatregelen die een groot rendement hebben gedurende de volledige levenscyclus van de mensen zoals kinderopvang, onderwijs, beroepsopleiding, een actief arbeidsmarktbeleid, huisvesting, rehabilitatie en gezondheidsdiensten. In dit rapport zullen we investeringen in die verschillende belangrijke levensfasen bespreken. Budgettaire en tijdsbeperkingen nopen ons echter tot een selectie: achtereenvolgens komen kinderopvang en kleuteronderwijs (= vóór- en vroegschoolse educatie of VVE), onderwijs, jeugdgaranties, beroepsopleiding en actief ouder worden aan bod. Daarnaast behandelen we investeringen in huisvesting als belangrijk transversaal thema. Voor elk van deze verschillende domeinen zullen we eerst nagaan welke 'evidence base' er bestaat om investeringen in die pijler als een sociale investering te beschouwen. Daarnaast staan we uitgebreid stil bij de vraag in welke mate het Vlaamse beleid hierop inspeelt: Zijn er maatregelen van de Vlaamse Regering die deze sociale investeringslogica al dan niet volgen? Worden er in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) belangrijke nieuwe maatregelen voorgesteld? En zijn de (voorgestelde) maatregelen wel efficiënt?

De titel van dit rapport 'van inkomen herverdelen naar sociaal investeren' heeft uiteraard niet tot doel om sociale investeringen te zien als een tegenpool van inkomensherverdeling. We willen er alleen op wijzen dat het algemene klimaat, zowel bij de doorsnee burger als in het sociaal beleid, minder gunstig is geworden voor *louter* inkomensherverdelende maatregelen. Er lijkt echter wel nog een draagvlak te bestaan om *kansen* te herverdelen door te investeren in de mogelijkheden van kansarme groepen. Het gaat dus eerder om een nieuwe vorm van herverdeling – door sociale investeringen.

² We maken gebruik van het levenscyclusperspectief omdat het in overeenstemming is met de opbouw van het SIP waarin de nadruk wordt gelegd op de nood aan investeringen in de verschillende levensfasen. Deze logica is herkenbaar in de opeenvolging van de hoofdstukken van dit rapport.

2. Vóór- en vroegschoolse educatie

In het SIP wordt benadrukt dat kinderen die opgroeien in armoede vaak arm blijven voor de rest van hun leven. Zo heeft een achterstand die wordt opgelopen in de kindertijd in veel gevallen nog een nadelige impact op latere leeftijd. Een gebrek aan sociale investeringen die het menselijk kapitaal versterken manifesteert zich onder andere in lagere opleidingsniveaus en een mindere ontwikkeling van vaardigheden in globo. Daarom is het van essentieel belang om dergelijke problemen in de kiem te smoren. Bijgevolg zijn investeringen in menselijk kapitaal nodig op een zeer vroege leeftijd en blijven ze nodig doorheen het leven. Met de aanbeveling ‘Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van ongelijkheid doorbreken’ uit 2012 vestigt de EU de aandacht op sociale investeringen op vroege leeftijd. De Europese Commissie stelt hierbij dat de focus op kinderen in het bijzonder van vitaal belang is voor een duurzame, efficiënte en competitieve kenniseconomie en een intergenerationeel solidaire maatschappij. Om de zogenaamde cirkel van ongelijkheid te doorbreken is er nood aan een aangepast beleid op verschillende niveaus ter ondersteuning van de kinderen zelf, maar ook hun families en gemeenschappen waarin ze leven (Europese Commissie, 2013a).

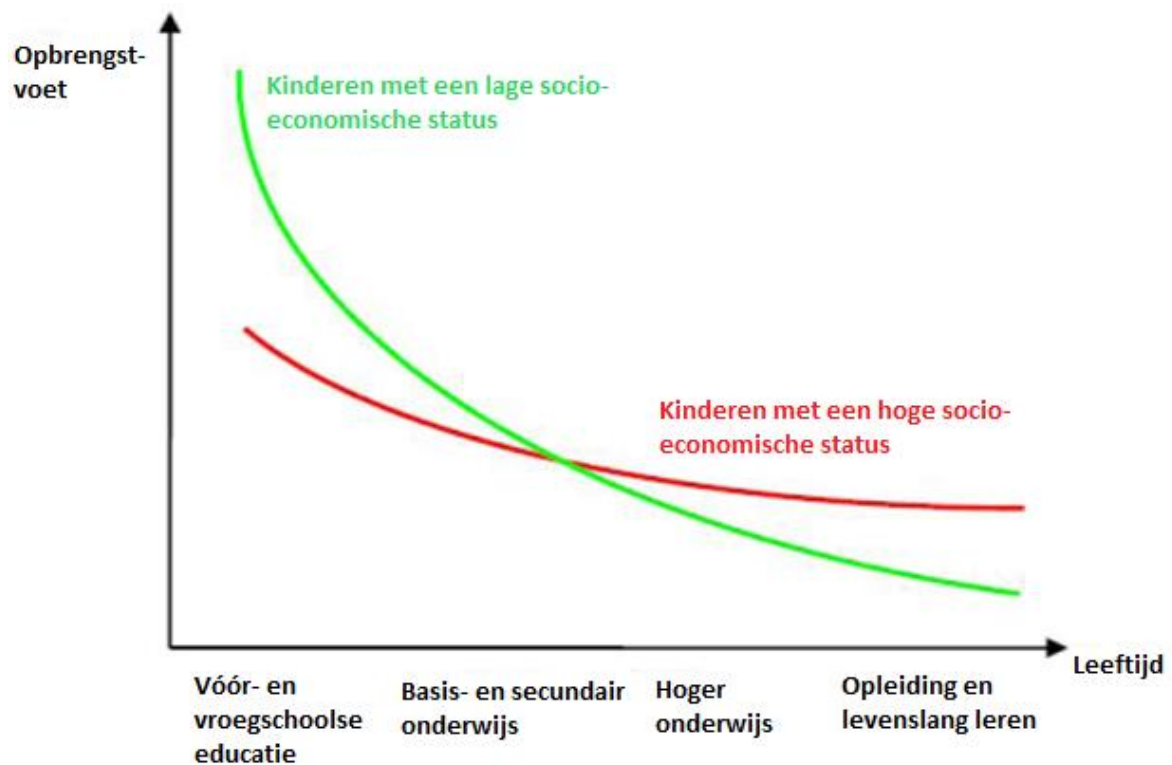
Gezien het belang van vroegtijdige investeringen wordt in het SIP gesteld dat investeren in voorschoolse voorzieningen, zowel kinderopvang en kleuteronderwijs als opvoedingsondersteuning, van essentieel belang zijn. Dit betekent dat de 0- tot 6-jarigen hier centraal staan. Wanneer het over al die sectoren samen gaat, zal de internationale overkoepelende term Early Childhood Education and Care (ECEC) – hier vertaald als vóór- en vroegschoolse educatie (VVE) gebruikt worden. Investeren in dergelijke sectoren blijken namelijk een efficiënte manier te zijn om vroegtijdig schoolverlaten tegen te gaan en om de toekomstige onderwijsuitkomsten en tewerkstellingsmogelijkheden, sociale mobiliteit en gezondheid in een vroeg stadium te kunnen versterken.

2.1. Investeren in VVE

Uit wetenschappelijke literatuur blijkt steeds duidelijker dat investeringen op voorschoolse leeftijd een zeer belangrijke rol spelen in de bestrijding van (kinder)armoede. Zo is aangetoond dat kwaliteitsvolle VVE positieve effecten heeft op zowel de verstandelijke als de sociale en emotionele ontwikkeling van kinderen. Dit is het gevolg van het feit dat belangrijke delen van de hersenen vóór de schooltijd gevormd worden. Een gebrek aan stimulering in die gevoelige periode is nadien heel wat moeilijker te compenseren (Vandenbroeck, 2013). Op die manier is investeren in VVE voordelig aangezien het de kosten van remediërende actie in de latere schoolloopbaan drukt.

Een van de meest toonaangevende studies omtrent de effecten van vroegtijdige investeringen is de studie van Heckman waaruit bleek dat voorschoolse investeringen een grotere opbrengst hebben dan een investering op eender welke ander tijdstip tijdens de schoolloopbaan. Dit wordt weergegeven in Figuur 2.1 waarin op een abstracte wijze het rendement (rate of return) wordt weergegeven van beleidsmaatregelen die gericht zijn op het stimuleren van het menselijk kapitaal in verschillende fases van het leven. Algemeen gezien toont het levenscyclusperspectief van onderwijs- en opleidingsmaatregelen (ook al is de figuur niet zonder meer transposeerbaar op de Europese of Vlaamse context) dat het rendement veruit het hoogst is bij investeringen op vroege leeftijd en vermindert naarmate men ouder wordt. Daarenboven toont onderstaande figuur dat het rendement van vroegtijdige investeringen in het bijzonder hoog is voor kinderen met uit de laagste socio-economische milieus doordat zij zonder overheidsstussenkost de

basisvaardigheden niet (voldoende) verwerven die nodig zijn om later tot volle ontplooiing te komen.



Figuur 2.1: Opbrengstvoet van investeringen in verschillende fases van de levenscyclus
Bron: Cunha et al (2006)

Uit Figuur 2.1 blijkt verder dat de opbrengstvoet van investeringen sneller daalt bij kinderen met een lage socio-economische status dan bij kinderen met hoge socio-economische status. Als gevolg van deze verschillende dynamiek bestaat er een trade-off tussen gelijkheid en efficiëntie met betrekking tot educatieve investeringen in de late adolescentie en volwassenheid. In de vroege kinderjaren is er daarentegen geen dergelijke trade-off tussen gelijkheid en efficiëntie. Door prioritair te investeren in kinderen die de noodzakelijke basisvaardigheden niet of onvoldoende thuis aangeleerd krijgen, wordt tegelijk het hoogste maatschappelijk rendement gerealiseerd (Cunha et al., 2006). Investeringen op een vroege leeftijd hebben een bijzonder hoog rendement omwille van het additionele indirecte effect ervan, namelijk een verhoogd *leervermogen* bij een latere ontwikkeling van andere vaardigheden. Zo is er min of meer unanimititeit binnen de literatuur over de ontwikkeling van kinderen dat vroegere (leer)ervaringen van kinderen later een hefboomeffect hebben bij het aanleren van taal maar ook voor gecijferdheid, het reguleren van emoties en andere cognities (Penn, 2009).

Recent publiceerden Elango et al. (2015) een nieuwe grootschalige literatuurstudie over het potentiële nut van investeringen in VVE. Het rapport synthetiseert de literatuur over kinderopvang en kleuteronderwijs en gaat dieper in op de empirische evidentie over doelgroepgerichte pilootprojecten, grootschalige doelgroepgerichte programma's en universele programma's. Voor elk type programma's werd bekeken of ze voordelig en kosteneffectief waren voor specifieke doelgroepen. Met betrekking tot de effectiviteit van VVE-programma's wordt gehamerd op het belang van de kwaliteit van de aangeboden dienst. Een maatstaf van effectiviteit is daarbij altijd een relatief gegeven, in vergelijking met de thuissituatie. Zo hebben gegoede gezinnen meestal meer en betere alternatieven en halen zij algemeen gezien weinig

voordeel uit de publieke voorziening van VVE-diensten dan gezinnen uit lagere socio-economische milieus. Het belang van soortgelijke kwaliteitsvolle programma's kan daarentegen moeilijk overschat worden voor kansarme kinderen. Zo hebben ze voor deze doelgroep stevast een hoge economische en maatschappelijke return. De langetermijnstudies tonen daarenboven duurzame voordelige effecten aan in belangrijke domeinen (zoals onderwijs en gezondheid) in latere levensfasen. Volgens de auteurs bewijzen de verschillende studies dan ook dat publieke investeringen in kwaliteitsvolle VVE-programma's die gericht zijn op benadeelde groepen zo veel mogelijk gestimuleerd moeten worden. Volgens het huidige onderzochte kwaliteitsniveau en de daarmee gepaard gaande kosten overstijgen de maatschappelijke voordelen de maatschappelijke kosten en zijn ze bijgevolg maatschappelijke efficiënt. Voor gezinnen met een hogere sociale achtergrond is de balans minder uitgesproken positief omdat deze gezinnen zelf ook meer kunnen investeren in hun kinderen (Elango et al., 2015).

Het positieve langetermijneffect van VVE blijkt onder andere ook uit de resultaten van een PISA-studie (2009) waarbij onderzocht werd of de participatie in voorschoolse educatie leidde tot betere schoolresultaten op latere leeftijd. In zo goed als alle OESO-landen kon worden vastgesteld dat 15-jarige leerlingen die in het verleden minstens één jaar deelnamen aan VVE-voorzieningen hoger scoorden op de PISA-toetsen dan hun leeftijdsgenoten zonder VVE-ervaringen, ook na uitzuivering van de invloed van socio-economische achtergrond. Aangezien de effecten slaan op 15-jarigen in 2009, betekent dit wel dat het gaat om VVE uit de jaren '90. Alhoewel de effecten van VVE-participatie positief zijn voor quasi alle onderzochte landen, kan men toch significante verschillen constateren tussen landen. België behoort samen met Israël en Singapore tot de landen waarbij de positieve effecten van voorschoolse voorzieningen het grootst zijn (OESO, 2012a).

Een belangrijke kanttekening bij het eerder besproken nut van investeringen in VVE voorzieningen is dat de positieve effecten in grote mate afhankelijk zijn van het kwaliteitsniveau van de voorzieningen. Zo worden diensten van een hoge kwaliteit voornamelijk geassocieerd met (latere) voordelen voor de kinderen die ervan kunnen genieten. Grootschalige studies in Denemarken, Frankrijk, Noorwegen en Zwitserland en het PISA-project tonen omvangrijke positieve effecten van universele voorschoolse activiteiten op de latere schoolloopbaan, opportuniteiten op de arbeidsmarkt en intergenerationele mobiliteit. Daarbij werden de grootste effecten bereikt bij kinderen uit kwetsbare gezinnen. Toch waren de resultaten in andere studies minder eenduidig en vonden zij slechts beperkte effecten van VVE. In geen geval kan verwacht worden dat VVE de verschillen in sociale herkomst tussen kinderen uitwist. Volgens de onderzoekers is het kwaliteitsverschil van de voorzieningen een cruciale verklarende factor in de geobserveerde variatie van de effecten van VVE. Zo hebben voorzieningen van een lage kwaliteit eerder een negatief effect, vooral bij de jongste kinderen (baby's en peuters). Eén van de verklaringen hiervoor ligt in het feit dat bij lage kwaliteit kinderen vaak langdurig blootgesteld worden aan hoge concentraties van het stress-hormoon cortisol dat de hersenontwikkeling negatief beïnvloedt (Vandenbroeck, 2013).

Een essentiële voorwaarde voor kwaliteitsvolle VVE bestaat in het gevoel van welbevinden van baby's en peuters (emotionele stabiliteit en veiligheid in de voorziening). Daarnaast is de ontwikkelingsstimulering van groot belang bij de voorschoolse diensten. Hierbij is "serve and return", oftewel de mate waarin de opvoeder (kinderbegeleider) ingaat op signalen van het kind in een wederzijdse betekenisvolle interactie, van essentieel belang. Hoewel de interactie tussen kind en opvoeder centraal staat bij de kwaliteitsvoorwaarden, zijn er nog een aantal randvoorwaarden te vervullen. Deze situeren zich op het niveau van het beleid, de voorzieningen zelf en het personeel. In een recente studie van Eurofound wordt o.a. gewezen op de mogelijke voordelen van VVE die verleend wordt door gecentraliseerde diensten. Doordat dergelijke instellingen vaak een gelijkaardige interventie moeten verrichten kunnen zij op die manier bogen

op eerdere ervaring waardoor zich een routine ontwikkelt. Dergelijke diensten kunnen vaak ook meer gespecialiseerde hulp aanbieden in vergelijking met kleinschaligere initiatieven die in een dergelijk geval beroep moeten doen op externe partners (Eurofound, 2015). Meer gedetailleerde informatie over deze randvoorwaarden kan teruggevonden worden in de Society Case over VVE (Vandenbroeck, 2013). Het belang van kwaliteitsvolle kinderopvang wordt dan ook onderstreept in het tweejaarlijks verslag (2014-2015) van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015).

2.2. Het Vlaamse VVE-beleid

In het VAPA heeft de Vlaamse Regering veel aandacht voor het voorkomen en bestrijden van armoede bij gezinnen met jonge kinderen. Er wordt gesteld dat investeren in gezinnen met jonge kinderen (zelfs al van voor de geboorte) gelijkstaat met investeren in de toekomst van de samenleving. Het belang van investeren in kinderopvang en kleuteronderwijs kan volgens deze visie dan ook moeilijk overschat worden. In wat volgt zullen we bestuderen of het Vlaamse beleid deze visie al dan niet omzet in de praktijk. Naast de recente prijsstijging van het minimumtarief voor kinderopvang wordt stilgestaan bij de kwantiteit en de kwaliteit van de VVE-diensten.

2.2.1. Het VVE-aanbod

Het Vlaamse beleid inzake VVE wordt gekenmerkt door een duaal – of zelfs drieledig – systeem. Het Agentschap Kind en Gezin staat in voor de voorzieningen gericht op de leeftijdsgroep van 0 tot 3 jaar; terwijl het Departement Onderwijs en Vorming het kleuteronderwijs onder zijn hoede heeft. Binnen de fase 0-3 jaar kunnen we nog een verder onderscheid maken tussen de pre- en perinatale diensten enerzijds, en de kinderopvang anderzijds.

Kind en Gezin heeft op het vlak van de *pre- en perinatale diensten* een ijzersterke reputatie: er wordt heel outreachend gewerkt, met een sterke nadruk op preventie. Kind en Gezin bereikt quasi 100% van de pasgeborenen, biedt al zijn diensten gratis aan en geeft vervolgens ook nog prioriteit aan kansarme gezinnen op basis van een fijnmazig monitoringsysteem en specifieke diensten zoals preventieve zorgcentra, inloopteams en opvoedingsondersteuning (Schiettecat e.a., 2013).

In de *kinderopvang* verschuift de nadruk vrij radicaal van sociaal-educatieve en preventieve gezondheidsdoelstellingen naar een economische doelstelling, nl. de opvang van kinderen van werkende ouders. De dienstverlening is dan ook betalend, weliswaar met inkomensgetoetste bijdragen. Onder druk van de schaarste – en van de mondigheid van tweeverdienersgezinnen – krijgen werkende ouders voorrang. De jongste jaren heeft Kind en Gezin wel geprobeerd om dit Matteüseffect bij te sturen door 20% van de plaatsen voor te behouden voor kwetsbare gezinnen (éénoudergezinnen, problematische opvoedingssituaties, gezinnen waarvan de ouders deelnemen aan activeringstrajecten). Bij ons weten is nog niet onderzocht (a) in welke mate het quotum bereikt wordt, en (b) of binnen de doelgroep van kwetsbare gezinnen ook de economische functie (activering) domineert. Tussen 2002 en 2013 is het gebruik van kinderopvang bij alle bevolkingsgroepen gestegen, maar de stijging bij kansarme gezinnen blijft achterop in vergelijking met die bij modale gezinnen. Wel is een vermindering merkbaar van de participatiekloof tussen allochtone en autochtone gezinnen (Vande Gaer, Gijselinckx en Hedeboom, 2013).

Inhoudelijk ligt de nadruk in de kinderopvang op zorg en spel, eerder dan op cognitieve ontwikkeling. Gezien de leeftijdsfase waarin kinderen zich bevinden is dit logisch, maar intussen loopt de ontwikkelingsachterstand van kansarme kinderen op. Het is dan ook van groot belang dat Kind en Gezin deze achterstand probeert weg te werken door gerichte ontwikkelingsstimulering bij deze groep kinderen: taalstimulering, maar ook psychomotorische, persoonlijkheids- en sociale ontwikkeling zouden veel meer aandacht moeten krijgen. Hier ligt een grote opdracht voor de komende jaren.

Na de kinderopvang komt dan de fase van het *kleuteronderwijs*, waarin Vlaanderen vrij goed scoort: opnieuw is het een zeer toegankelijke, gratis, universele dienst, en is er met het gelijke-onderwijskansenbeleid (GOK-beleid) van meet af aan een positieve discriminatie ingebouwd voor kinderen uit kansengroepen. Uiteraard valt er aan de kwaliteit van het kleuteronderwijs nog heel wat bij te schaven (bv. aan de klasgrootte, of de interculturele en sociale vorming van de leerkrachten). Maar vanuit internationaal vergelijkend perspectief behoort Vlaanderen ook hier bij de koplopers.

2.2.2. Prijsbeleid kinderopvang

De huidige Vlaamse Regering besliste dat de prijzen voor het gebruik van kinderopvang onvermijdelijk zouden stijgen als gevolg van de budgettaire besparingen. Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Jo Vandeuren, stelde dat de verhoogde tarieven noodzakelijk zijn om het functioneren van de sector niet in gevaar te brengen. Hij stelde wel dat met de prijsstijging rekening zou worden gehouden met het inkomen van de desbetreffende families. Concreet werd het nieuwe standaard minimumtarief in opvanginitiatieven die werken met inkomensgebonden tarieven opgetrokken van 1,56 euro naar 5 euro per dag. Tegen die verhoging was heel wat kritiek gerezen. Zo drong een reeks middenveldorganisaties (o.a. Gezinsbond, vakbonden en het Netwerk tegen Armoede) aan op het behoud van het vorige minimumtarief van 1,56 euro. De verhoging bleef echter behouden, maar er zijn wel sociale correcties mogelijk. Voor mensen met een heel laag inkomen of mensen die een leefloon ontvangen én een opleidingstraject van VDAB of OCMW volgen gaat het bijvoorbeeld om 3 euro. Uitzonderlijk blijft het vroegere tarief van 1,56 euro mogelijk maar voor het merendeel van de gezinnen betekent het toch een significante prijsverhoging. De wijzigingen gingen in op 1 mei 2015. In een eerste fase gelden de aanpassingen enkel voor nieuwe attesten en herberekeningen van bestaande attesten vanaf 1 mei 2015. Vanaf 1 januari 2016 gelden de nieuwe tarieven voor iedereen (Vlaamse Regering, 2014).

Ondanks de sociale correcties houdt de nieuwe maatregel voor de meeste gezinnen een verhoging van de prijs voor kinderopvang in. De Gezinsbond vreest dan ook dat kwetsbare gezinnen disproportioneel benadeeld zullen worden. Aangezien zij vaak met heel weinig moeten rondkomen kunnen dergelijke prijsverhogingen een significante negatieve impact hebben. Er wordt dan ook gevreesd dat bepaalde ouders, als gevolg van de prijstoenname, zich genoodzaakt zullen voelen om thuis te blijven in plaats van te gaan werken (Gezinsbond, 9.11.2014), of dat ze beroep zullen doen op informele opvang (door familie of vrienden) die vaak van mindere kwaliteit is. Volgens het Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting zou de Vlaamse Regering het verhoogd standaard minimumtarief dan ook beter terugschroeven, op zijn minst voor (equivalent) leefloongerechtigden. Dit zou automatisch zonder nader onderzoek van het OCMW moeten gebeuren (cfr. infra) en onafhankelijk van het feit of deze gerechtigden een activeringstraject volgen of niet (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015).

In het VAPA bevestigt de Vlaamse Regering dat de financiële situatie van gezinnen in vele gevallen bepalend is voor wat kan en niet kan en dat opvoeding dikwijls beïnvloed wordt door de middelen waarover een gezin beschikt. Daarbij wordt expliciet vermeld dat de Vlaamse Regering ervoor wil zorgen dat alle kinderen, onafhankelijk van de beschikbare middelen van het gezin, dezelfde kansen krijgen. De recente prijsverhoging van het minimumtarief voor kinderopvang lijkt hier niet mee te stroken. Toch heeft de Vlaamse Regering op andere vlakken vooruitgang geboekt met betrekking tot de betaalbaarheid voor kansarme gezinnen. De introductie van het inkomensgerelateerd (IKG) systeem voor zelfstandige opvangvoorzieningen was belangrijk in dit verband. Het laat namelijk toe om de financiële bijdrage voor gezinnen wier kinderen in dit soort voorzieningen opgevangen worden afhankelijk te maken van het inkomen van deze gezinnen. Deze maatregel is positief voor kansarme gezinnen. Zo maakten de gezinnen met laagste inkomens bijna uitsluitend (rond de 90%) gebruik van opvang met een IKG-bijdragesysteem in 2013. Ter vergelijking: bij de midden- en hogere inkomenscategorieën schommelt dit gebruik rond de 60%. Bij de gezinnen waarvan de moeder van niet-Belgische afkomst is, maakt 67% gebruik van opvang met IKG-systeem (Vandegaer et al., 2013). Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting stelt dan ook dat de Vlaamse Regering moet blijven investeren in dergelijke kinderopvanginitiatieven die inkomensgerelateerde tarieven hanteren. Op termijn moet men in Vlaanderen namelijk evolueren naar een veralgemening van de IKG-tarieven zoals in de Duitstalige gemeenschap reeds het geval is (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015).

2.2.3. De kwantiteit van VVE-voorzieningen

In het VAPA stelt de Vlaamse Regering dat voldoende kinderopvang voor kinderen van ‘werkende en geactiveerde’ ouders noodzakelijk is. Daarbij worden investeringen in kinderopvang gezien als een sociale investering omdat op die manier vroegtijdig opgetreden kan worden om ongelijkheid op langere termijn te doen verminderen. Desondanks bevindt Vlaanderen zich met betrekking tot het aandeel kinderen in formele kinderopvangvoorzieningen slechts net boven het EU-gemiddelde: De proportie kinderen in dergelijke voorzieningen bedroeg 48,84% in 2013, met grote variaties tussen de verschillende provincies (Vande Gaer, 2014). Bovendien is het aanbod geografisch ongelijk verdeeld. In meer rurale gebieden of achtergestelde wijken zijn er vaak minder beschikbare plaatsen. Ondanks het structurele aanbodtekort is de Vlaamse Regering ambitieus: Zo wordt in het nieuwe decreet gesteld dat ieder kind met een behoefte aan opvang een plaats moet kunnen worden aangeboden tegen 2020 (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015). Positief is wel dat de Vlaamse Regering erin geslaagd om het aantal (private) plaatsen in de kinderopvang significant te verhogen in de meest recente jaren. Toch is er nood aan een verdere verhoging aangezien de toegang voor kansarme gezinnen nog steeds beperkt is. Zoniet zoeken deze gezinnen hun toevlucht tot informele opvang waar minder garanties zijn dat het kind voldoende ontwikkelingskansen krijgt. Naast het louter kwantitatieve tekort aan opvangplaatsen kunnen andere factoren een belemmerend effect hebben. Het selectieve gebruik van kinderopvang leidt tot Mattheus-effecten waardoor de ongelijkheid tussen de kansarme gezinnen en de rest van de populatie versterkt wordt.

In tegenstelling tot de relatief beperkte voorziening van kinderopvangfaciliteiten is het kleuteronderwijs in Vlaanderen quasi-universeel en gratis. Een vergelijkende studie tussen EU-landen toont aan dat België (Vlaanderen) tot de toptanden behoort met betrekking tot de inschrijving van 3 tot 5 jarigen in kleuterscholen (Eurostat, 2015a). Desalniettemin verbergt de quasi-universele inschrijvingsgraad nog steeds lagere participatieniveaus van specifieke doelgroepen, waaronder kinderen van kansarme gezinnen, kinderen van etnische en culturele minderheden en kinderen met een handicap (VLOR, 2012).

De Education & Training Monitor (EC, 2015) bevestigt dat voornamelijk kinderen van families met een migratieachtergrond kwetsbaar zijn en een lagere kans hebben om langer dan één jaar ingeschreven te zijn in VVE-voorzieningen in Vlaanderen in vergelijking met andere kinderen. De participatiegraad voor die specifieke doelgroep ligt in Vlaanderen zelfs lager dan in de andere Belgische gewesten (Europese Commissie, 2014). De verdere ontwikkeling en stimulering van inkomens gerelateerde voorzieningen (supra) is van essentieel belang vanuit dit oogpunt.

2.2.4. De administratieve toegankelijkheid van VVE-voorzieningen

Eén van de doelstellingen van de Vlaamse Regering in het VAPA is het sterker maken van kinderen en ouders door het stimuleren van een kwaliteitsvolle en toegankelijke dienstverlening. Eén van de belangrijkste instrumenten om deze doelstelling te realiseren is het nieuwe decreet voor Opvang van Baby's en Peuters. Het bracht een grondige hervorming in de sector met zich mee (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2015). Een belangrijke kritiek blijft de regeldruk en hoge administratieve lasten. Om tegemoet te komen aan die kritiek werd in oktober 2014 in de schoot van Kind & Gezin een zogenaamd voortgangsoverleg opgestart met daarin vertegenwoordigers van de sector en van de gebruikers om concrete voorstellen uit te werken om de regeldruk te verminderen. Het zal onder meer gaan om versoepelingen op het gebied van infrastructuurvereisten, administratieve vereisten en procedures. Concreet gaat het bijvoorbeeld over regels betreffende de normering van de luchtkwaliteit en regels uit de Vlaamse Wooncode (bv. plafondhoogte, raamgrootte, enz.) (Vandeuren, 26.03.2015).

Kind & Gezin maakte bekend dat het systeem voor het aanvragen van attest voor de berekening van het inkomenstarief wordt bijgestuurd. In het verleden hadden ouders soms problemen met het aanvragen van die attesten en kindcodes.³ In het meest recente jaarverslag van de Vlaamse Ombudsman staat bijvoorbeeld dat er een vertraging was in de behandelingstermijnen in de dienstverlening naar de burger toe. Voor een minderheid van de jonge gezinnen (ongeveer 10%) werd voor het verkrijgen van hun kindcode hun geduld sterk op de proef gesteld door Kind en Gezin. Situaties waarbij jonge gezinnen 6 tot 8 maanden dienden te wachten waren geen uitzondering. Hierdoor werd de ombudsnorm van de 'redelijke behandelingstermijn' geschonden (37%) (Vlaamse Ombudsdienst, 2014). Kind & Gezin wil er nu voor zorgen dat alle ouders tijdig hun attest ontvangen. Naast de standaardwerkwijze waarbij ouders met hun e-ID kaart of federaal token automatisch een attest via 'Mijn Kind en Gezin' aanvragen, zullen organisatoren ook in naam van de ouder een attest via een specifieke toepassing kunnen aanvragen. Als dat niet werkt, dan kan de opvang Kind en Gezin contacteren om een attest aan te maken (Kind & Gezin, 2014).

Ondanks de goede intenties op vlak van een verminderde regeldruk blijkt uit andere maatregelen dat er nog heel wat vooruitgang mogelijk is. In de vorige sectie bleek reeds dat bepaalde gezinnen nog steeds gebruik kunnen maken van het verlaagde tarief van 1,56 euro voor kinderopvang. Dit recht op een verlaagd tarief wordt echter niet meer automatisch toegekend maar moet individueel aangevraagd worden (Vandeuren, 26.03.2015). Dit leidt tot een grotere werklust bij OCMW's die nu reeds overbevraagd worden. Daarnaast heeft het ook tot gevolg dat velen die recht hebben op dit verlaagde tarief het nooit toegekend zullen krijgen. Net zij die dit het meest nodig hebben, vinden vaak het moeilijkst de weg doorheen de procedures.

³ Unieke code die elk kind in de opvang met inkomenstarief heeft

2.3. Besluit: VVE als sociale investering in armoedepreventie

Als we dit geheel overschouwen vallen enkele prioriteiten op voor het Vlaamse VVE-beleid op korte en middellange termijn. Op korte termijn zouden we pleiten voor:

- een verdere uitbreiding van het aantal opvangplaatsen in de kinderopvang
- een bijsturing van de inkomensgetoetste bijdragen voor kinderopvang, waarbij een effectief nultarief de meest kansarme gezinnen moet overhalen om hun kinderen te laten participeren.
- een verdere veralgemening van het IKG-systeem in de kinderopvang.
- een automatische toekenning van het laagste tarief in de kinderopvang
- Een systematische versterking van de sociale en interculturele vorming van het personeel in de ganse sector, van prenatale zorg tot en met kleuteronderwijs, zodat allerlei drempels en discriminaties kunnen afgebouwd worden.

Op middellange termijn lijkt een grondige hertekening van het VVE-landschap in Vlaanderen aangewezen:

- een geleidelijke integratie tussen kinderopvang en kleuteronderwijs tot één VVE-traject, naar Noord-Europees model, waarbij breuken zoals de overstap van kinderopvang naar kleuterschool weggewerkt worden. Vanzelfsprekend kunnen ook andere diensten voor jonge ouders en kinderen best in dat traject geïntegreerd worden (wat reeds de bedoeling is in de opbouw van de Huizen van het Kind).
- een omslag in het sociaal-pedagogische beleid van de kinderopvang, met een veel sterkere nadruk op de integrale ontwikkeling van kinderen, en op prioritaire investering in de meest achtergestelde doelgroepen. Gratis toegang voor de laagste inkomensgroepen is daarbij een logische, maar nog onvoldoende voorwaarde.
- een opwaartse nivellering van de kwaliteit van de kinderopvang, opdat ongelijkheden in het gebruik niet langer versterkt zouden worden door ongelijkheden in kwaliteit en 'rendement' tussen sociale groepen.

3. Onderwijs

Een belangrijk verschil tussen de Europa 2020 Strategie en de Lissabonstrategie uit het vorige decennium betreft precies het belang dat aan onderwijs wordt gehecht. De Lissabonstrategie had op sociaal vlak gefaald: de doelstelling ‘meer sociale cohesie’ van de kenniseconomie was niet gerealiseerd omdat men te eenzijdig had ingezet op onderzoek en technologische ontwikkeling, zonder evenwaardige investeringen in onderwijs. Geen enkel van de streefcijfers inzake onderwijs en levenslang leren (op één na: het aantal STEM-afgestudeerden) werd gehaald, waardoor de onevenwichten op de arbeidsmarkten steeds groter werden ten gunste van hogeschoolden en ten nadele van laaggeschoolden. Zo groeide de ongelijkheid. In Europa 2020 heeft men die les begrepen en sterker ingezet op onderwijs als de hefboom om economische groei en sociale cohesie met elkaar te combineren. De vermindering van het vroegtijdig schoolverlaten tot minder dan 10% werd één van de vijf kerndoelstellingen. In 2011 volgde een actieplan (EC, 2011), en de doelstelling wordt nauwlettend opgevolgd – met succes. In de ‘Education and Training Monitor’ van de Europese Commissie (zie bv. EC, 2015) worden de lidstaten die besparen op onderwijs ook op de vingers getikt, vooral wanneer een verband kan gelegd worden tussen die besparingen en mogelijke consequenties voor kansengroepen.

De Vlaamse Regering heeft deze accentverschuiving ook in haar beleid verdisconteerd. Ze heeft haar doelstellingen zelfs een stuk ambitieuzer gesteld dan de EU: tegen 2020 wil ze het aantal vroegtijdige schoolverlaters verlagen tot 5,2% (het laatst gemeten percentage is 7,5% in 2013).⁴ Daartoe verwijst ze naar het plan ‘Samen tegen schooluitval’ dat een strenger beleid inhoudt tegen spijbelen, naast de uitbouw van duaal leren⁵ en ‘leerrecht’-trajecten in samenwerking tussen de departementen Onderwijs en Welzijn. Ook de modernisering van het secundair onderwijs en het STEM-actieplan worden uiteraard vermeld als hefbomen voor een aantrekkelijker onderwijs dat beter aansluit bij de behoeften van de arbeidsmarkt.

3.1. Investeren in onderwijs

Dat onderwijs zowel vanuit privaat als vanuit sociaal oogpunt wellicht de beste investering is die men kan doen, is de jongste vijftig jaar bijna gemeengoed geworden (Schultz, 1961; Becker, 1964). Vanuit het (private) oogpunt van het individu zijn de directe kosten (inschrijvingsgelden, vervoer, boeken enz.) beperkt, maar kan de indirecte kost (de geïnvesteerde tijd) erg zwaar uitvallen. Toch worden die kosten ruimschoots gecompenseerd door de verwachte opbrengsten (betere tewerkstellingskansen en hogere lonen gedurende de ganse verdere loopbaan). De la Fuente & Ciccone (2005) ramen de gemiddelde private opbrengstvoet van elke euro die in onderwijs geïnvesteerd wordt op ca. 8,5%: een rendement waar de doorsnee belegger op financiële beurzen, ook in goede tijden, alleen maar kan van dromen. Het sociale rendement (vanuit het standpunt van de gemeenschap als geheel) is van dezelfde grootte-orde. De overheid investeert zwaar in onderwijs, in de vorm van directe subsidies aan onderwijsinstellingen zowel als ondersteuning van de vraag (tegemoetkomingen aan gezinnen voor studerende kinderen) maar de sociale baten zijn veelvuldig: hogere fiscale en parafiscale ontvangsten achteraf, en

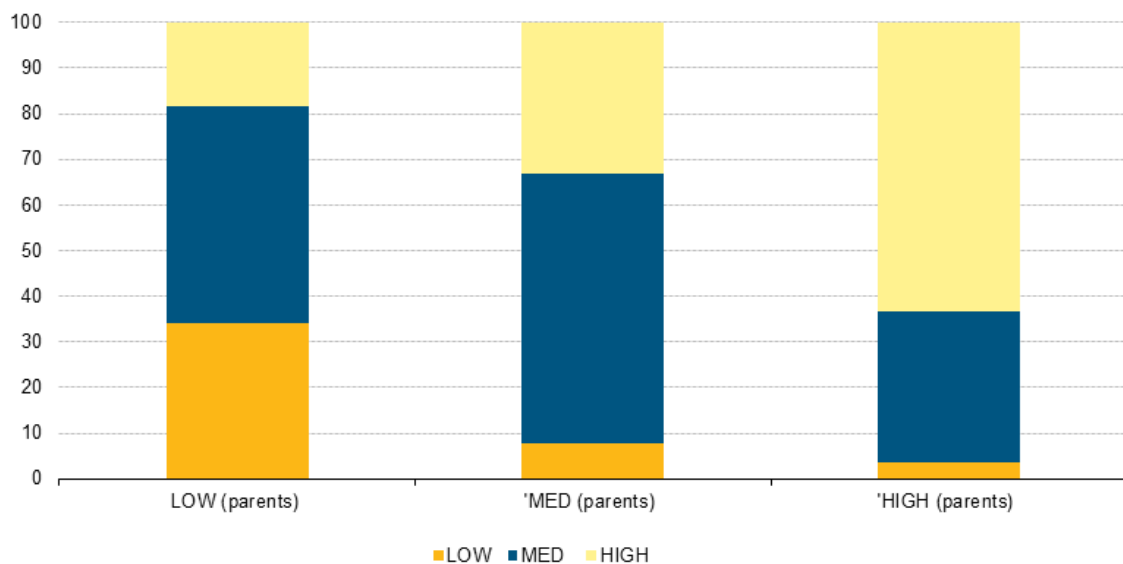
⁴ Noteer dat deze percentages berekend zijn volgens de Eurostat-definitie van vroegtijdig schoolverlaten, voor de leeftijdscohort 18-24 jaar. De indicator van het Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen is correcter en wijst op een jaarlijks percentage vroegtijdig schoolverlaters van 11,7%. Ook die indicator wijst echter op een daling sinds 2008.

⁵ Gezien het belang van het beleid rond schooluitval en duaal leren in de strijd tegen jeugdwerkloosheid worden deze thema's behandeld in het hoofdstuk over jeugdgaranties (H4)

minder uitgaven in de werkloosheidsverzekering en de gezondheidszorgen zijn de meest voor de hand liggende opbrengsten. Daarnaast wijst het onderzoek ook op baten zoals meer stabiele gezinsrelaties en betere pedagogische vaardigheden van ouders, een beter sociaal klimaat, minder criminaliteit en meer democratisch burgerschap, en een meer innovatieve economie (de la Fuente & Ciccone, 2003). Ook voor Vlaanderen (resp. België) worden al deze effecten vastgesteld (Groenez, Heylen & Nicaise, 2010; De Groof e.a., 2012).

Bovenstaande bevindingen gelden voor onderwijs in het algemeen, en voor de doorsnee gebruiker ervan. Wat kan gezegd worden over de baten van onderwijs vanuit een armoede-perspectief? Vooreerst speelt onderwijs een preventieve rol: in de EU hebben vroegtijdige schoolverlaters (d.w.z. volwassenen zonder getuigschrift van het hoger secundair onderwijs) een gemiddeld (financieel) armoederisico dat dubbel zo hoog is als dat van volwassenen met een kwalificatie van het secundair onderwijs, en viermaal zo hoog als hooggeschoolde volwassenen. Die verhoudingen gelden ook in Vlaanderen: een vroegtijdig schoolverlater heeft een armoederisico van 21%, een persoon met een kwalificatie van het secundair onderwijs 12%, en een hooggeschoolde 5% (Vlaamse Regering, 2015a). De populaire slogan, dat werk de beste bescherming biedt tegen armoede, klopt eigenlijk niet: niet tewerkstelling als dusdanig, maar degelijk werk *met een gemiddeld scholingsniveau* biedt een goede bescherming tegen armoede. De correlatie tussen tewerkstelling en bestaanszekerheid is met andere woorden deels een schijnrelatie: meer geschoolde mensen hebben een hogere kans op duurzaam werk en tegelijk kunnen zij aanspraak maken op hogere lonen. Een activeringsbeleid dat inzet op 'work first' voor (laaggeschoolde) kansarmen zal bijgevolg weinig duurzaam effect hebben. De Europese Commissie becijferde dat de helft van de armen die aan het werk gingen het jaar nadien nog steeds (of opnieuw) in armoede leefden (EC, 2013c: 158). Bovendien geldt het positieve effect voor de andere helft slechts op korte termijn. De Blander & Nicaise (2009) toonden aan dat een doorsnee activeringstraject zonder bijkomende opleiding gedurende de eerste 12 maanden een significant netto-effect heeft op de kans om uit de armoede te ontsnappen, maar dat dit effect na vijf jaar volledig uitgedoofd is. Daarentegen zou een investering in scholing, waarbij men de vroegtijdig schoolverlaters onder de armen helpt om een diploma secundair onderwijs te halen, de kans om vijf jaar later bestaanszeker te zijn met een kwart tot een derde verhoogt. Dat effect neemt zelfs toe doorheen de tijd.

Onderwijs is dus potentieel een krachtige en duurzame remedie tegen armoede. Toch toont de ervaring dat het onderwijs in de praktijk ook werkt als een sociale filter, die selectief werkt en ongelijkheden reproduceert. Figuur 3.1 toont dat (volwassen) kinderen van laaggeschoolde ouders in de EU28 34% kans hebben om zelf laaggeschoold te zijn, terwijl het overeenstemmende aandeel bij kinderen van hooggeschoolde ouders 3,4% is: de kansverhouding bedraagt m.a.w. 10 tegen 1.

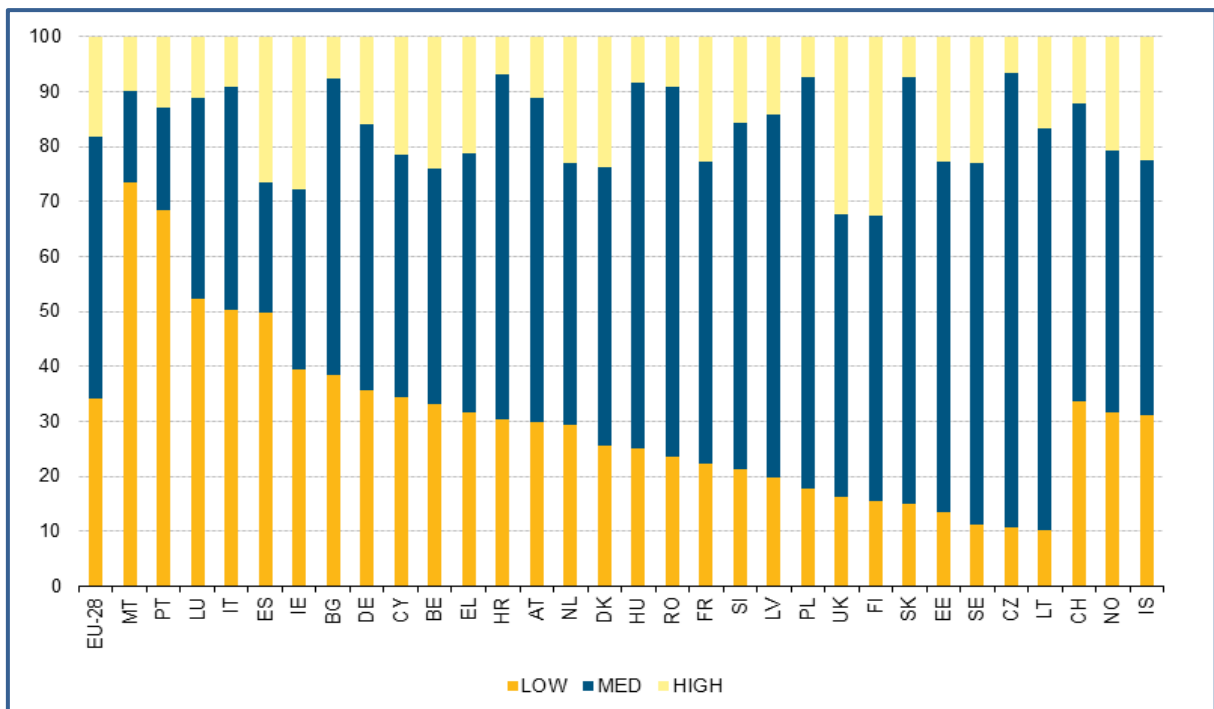


Figuur 3.1 Bereikt onderwijsniveau van de huidige volwassen generatie (25-59 jaar), naar bereikt onderwijsniveau van de ouders

(LOW = hoogstens lager secundair onderwijs; MED = hoger secundair onderwijs; HIGH = hoger onderwijs)

Bron: Eurostat (2015b)

De verklaring voor deze ongelijke kansen is complex en multi-dimensioneel. Belangrijk is echter dat de mate van ongelijkheid verschilt van land tot land, wat suggereert dat sommige onderwijssystemen er beter in slagen om de ongelijkheden te beperken dan andere. Dit wordt geïllustreerd in figuur 3.2, waarin enkel volwassenen zijn opgenomen waarvan de ouders laaggeschoold zijn. Per land wordt weergegeven welk percentage van deze volwassenen zelf laaggeschoold, middengeschoold en hooggeschoold is geworden. Voor de eerstgenoemden spreken we van 'intergenerationele persistentie van laaggeschooldheid'. In de EU28 bedraagt die persistentie 34%, in België 33%. Kijken we naar de bovenkant van de figuur (% van de kinderen van laaggeschoolden die zelf hoger onderwijs hebben voltooid), dan zien we dat België beter presteert dan het gemiddelde van de EU (24% versus 18%). Kinderen van laaggeschoolde ouders hebben het dus in België relatief moeilijk om de eindmeet van het secundair te halen; maar als ze daarin slagen, stoten ze ook vrij gemakkelijk door naar de eindmeet van het hoger onderwijs. Ook de andere cijfers (die we hier niet weergeven) bevestigen dit beeld: kinderen van middengeschoolde ouders halen in België zelfs vlotter een diploma hoger onderwijs dan in de meeste andere landen.



Figuur 3.2. Intergenerationele persistentie van laaggeschooldheid in EU-lidstaten: verdeling van het bereikt scholingsniveau van 25-59 jarigen met laaggeschoolde ouders (%)

Bron: Eurostat (2015b)

De verschillen tussen landen zijn opvallend. De meest rigide onderwijssystemen vinden we in Zuid-Europa; de meest fluïde systemen in Noord-Europa en in de voormalige communistische landen. De continentale landen (Duitsland, België, Nederland, Oostenrijk, Hongarije) houden het midden tussen die twee uitersten. Het zijn landen met sterk gestratificeerde secundaire onderwijssystemen, waar leerlingen van bij de start georiënteerd worden naar meer academische resp. meer beroepsgerichte trajecten, op basis van hun gepercipieerde talenten.

Jammer genoeg zijn de Eurostat-gegevens niet opgesplitst naar regio. Maar indien de Belgische cijfers ook de Vlaamse realiteit weerspiegelen, dan is de conclusie dat het Vlaamse leerplichtonderwijs minder democratisch is dan het hoger onderwijs. We zouden zelfs durven stellen dat de flessenhals vooral in het secundair onderwijs zit.

3.2. De Vlaamse beleidsagenda inzake onderwijs en armoedebestrijding

In de voorbije decennia heeft de Vlaamse Regering een hele reeks maatregelen genomen om de kansengelijkheid in het onderwijs te bevorderen. Zelfs als we ons beperken tot de periode na 2000 is de lijst indrukwekkend: het GOK-beleid,⁶ de maximumfactuur, de schooltoelagen in het basisonderwijs, de SES-financiering voor het leerplichtonderwijs, het kleuterparticipatieplan, de hervorming van het secundair onderwijs, het inschrijvingsdecreet, de uitbouw van het hoger beroepsonderwijs (HBO5), het M-decreet, de actieplannen tegen vroegtijdig schoolverlaten, de 1-euro maaltijden voor scholieren, de inspanningen voor de integratie van vluchtelingen in het onderwijs... Het is onmogelijk om binnen het beperkte bestek van dit rapport een volledige balans te maken van al deze beleidsmaatregelen. We focussen in wat volgt op enkele actuele

⁶ GOK = gelijke onderwijskansen

speerpunten. Voor sommige aspecten (met name het actieplan ‘Samen tegen schooluitval’, de uitbouw van het duaal leren en het STEM-actieplan) verwijzen we naar de sectie over jeugdgaranties.

3.2.1. Het GOK-beleid I: het ondersteuningsbeleid

Het GOK-decreet van 2002 voerde onder meer een systeem van voorrangsfinitanciering in voor scholen a rato van het aantal leerlingen uit kansengroepen: het zogenaamde ondersteuningsbeleid. Inmiddels is die financiering herhaaldelijk bijgestuurd, vooral in het financieringsdecreet van 2008 voor het leerplichtonderwijs. De criteria voor verhoogde financiering zijn het opleidingsniveau van de moeder, de thuistaal, het inkomen (recht op schooltoelage) en de buurt waarin de leerling woont. De bedoeling van de extra-financiering was enerzijds het voorzien in extra-omkadering en werkingsmiddelen om compenserend op te treden voor de achterstand die doelgroepleerlingen hebben vanwege hun sociale achtergrond; en anderzijds, deze leerlingen financieel aantrekkelijker te maken voor scholen en aldus discriminatie bij inschrijvingen en segregatie te voorkomen.

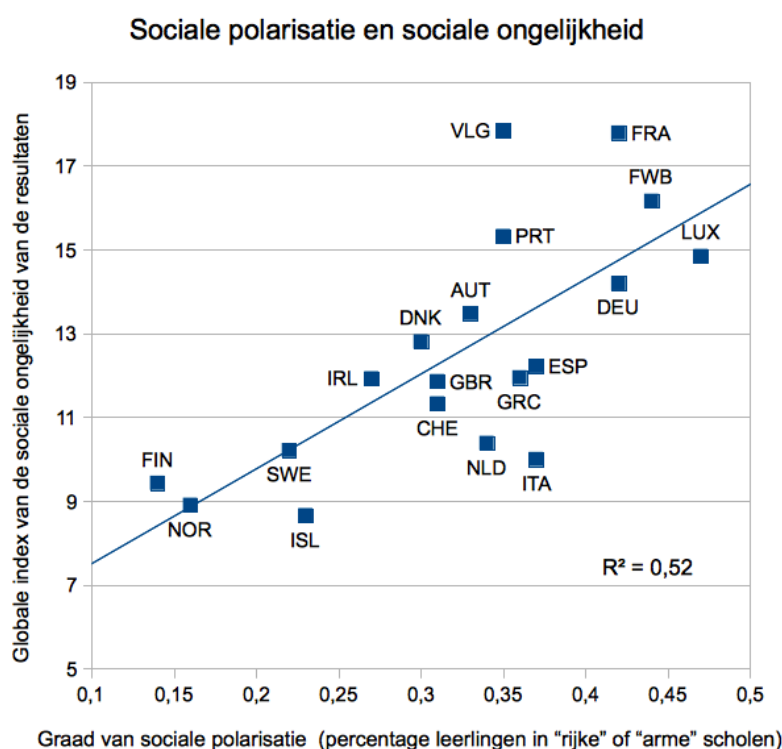
Voor een overzicht van de evaluatiestudies van het GOK-beleid verwijzen we naar Poesen-Vandeputte en Nicaise (2012). Noteer dat tot hiertoe enkel de impact geëvalueerd is van de oorspronkelijke GOK-financiering. Het effect van de (sterk verhoogde) SES-financiering kon bij gebrek aan gegevens nog niet gemeten worden.

Voorlopig moet echter geconcludeerd worden dat de verwachtingen t.a.v. de verhoogde ondersteuning van scholen niet ingelost werden: Ooghe (2011) vond een gedeeltelijk effect op de cognitieve prestaties van doelgroepleerlingen, maar Bellens e.a. (2013a-b) kon geen significant effect vaststellen. Beide metingen vertonen wel methodologische beperkingen, en bovendien werd nog geen poging ondernomen om de niet-cognitieve effecten te meten, maar dit neemt niet weg dat de eerste evaluaties de wenkbrauwen doen fronsen over de effectiviteit van de GOK-financiering. Inmiddels zijn hiervoor twee mogelijke verklaringen voorhanden.

- Poesen-Vandeputte & Nicaise (2015) suggereren dat de GOK-financiering wellicht ontoereikend is om initiële ongelijkheden in de hulpbronnen scholen te compenseren. Een deel van de ‘kansarme scholen’ beschikt over een verouderde en ongeschikte infrastructuur, onvoldoende gekwalificeerd en onervaren personeel, en zelfs een zwakke directie. De bijkomende lestijden en werkingsmiddelen zouden niet volstaan om die tekorten weg te werken. Impliciet pleit dit onderzoek voor een bijsturing van de SES-financiering, waarbij naast extra lestijden ook geïnvesteerd wordt in beter gekwalificeerd personeel en voorrangsregelingen inzake schoolinfrastructuur.
- Juchtmans e.a. (2010; 2013) voerden diepte-interviews uit met klasleerkrachten, GOK- en zorgleerkrachten en directies omtrent de implementatie van het GOK-beleid op de school- en klasvloer. Ze stellen vast dat het GOK-beleid wel aanleiding geeft tot een collectieve reflectie over strategische keuzen op schoolniveau, maar dat schoolteams vervolgens onvoldoende de vertaalslag maken van beleidskeuzen naar een structurele inbedding van gelijke onderwijskansen in hun dagelijkse praktijk. Uiteindelijk grijpen ze terug naar individuele remediëringsstrategieën in plaats van structurele preventieve maatregelen, wat inefficiënt is. Het besluit is dat meer nadruk gelegd moet worden op begeleiding van structurele GOK-maatregelen op schoolniveau.

3.2.2. Het GOK-beleid II: desegregatiebeleid

Het scholenlandschap in Vlaanderen wordt gekenmerkt door een vrij sterke mate van socio-economische en etnische segregatie. Dit resulteert op zijn beurt in een verhoogde sociale ongelijkheid in cognitieve prestaties van leerlingen. Eén en ander wordt geïllustreerd in figuur 3.3, waar de Vlaamse Gemeenschap en de Federatie Wallonië-Brussel zich rechts bovenaan bevinden (hoge segregatie en extreem hoge invloed van SES op toetsscores in PISA).



Figuur 3.3: verband tussen sociale polarisatie tussen scholen en sociale ongelijkheid in scores op PISA (wiskunde, 2012)

Bron: Hirtt (2014)

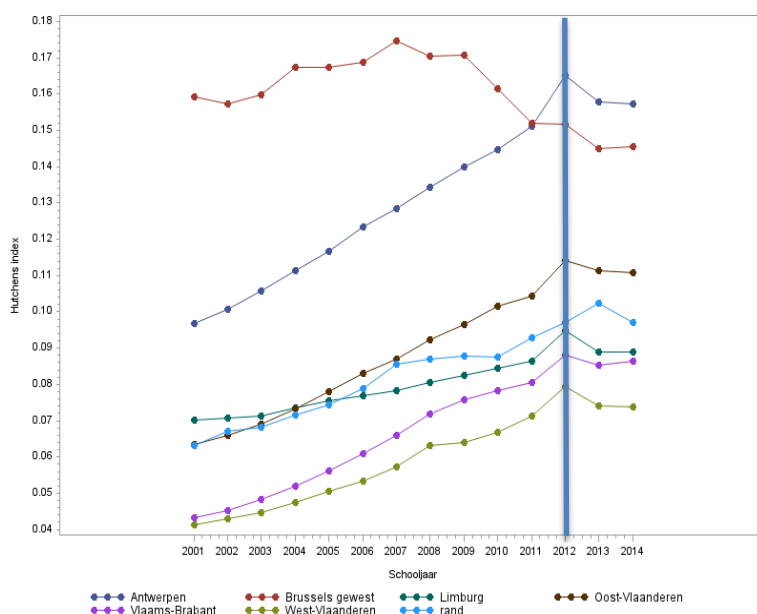
De oorzaak van deze extreme positie van ons land inzake segregatie moet gezocht worden in de quasi-marktwerking in het onderwijs. In een (historisch gegroeide) context van vrijheid van onderwijs en vrije schoolkeuze vinden de sterkste scholen en de leerlingen uit de sterkste sociale groepen elkaar door wederzijdse selectieprocessen. Door datzelfde selectieproces komen de leerlingen uit kansarme milieus uiteindelijk terecht in de scholen met een zwakkere reputatie. Deze laatste moeten zich tevreden stellen met elke leerling die zich aanbiedt, omdat hun subsidies (en de tewerkstelling van hun leerkrachten) afhangen van het aantal leerlingen (Hirtt, Nicaise & De Zutter, 2013).

Dit quasi-marktmechanisme is moeilijk in te perken. Het GOK-decreet van 2003 omvatte ook een 'recht op inschrijving' waardoor scholen verplicht werden om leerlingen in te schrijven in de volgorde van aanmelding. Alhoewel de meest flagrante vormen van discriminatie daardoor wel weggewerkt werden, bleef de sociale segregatie in het onderwijs toenemen (Wouters & Groenez, 2013). Met het Inschrijvingsdecreet van 2012 werd daarom een strenger systeem van 'dubbele contingentering' ingevoerd: scholen moeten voortaan vóór de start van de inschrijvingen streefcijfers opgeven met betrekking tot de aantallen leerlingen uit kansengroepen resp. andere leerlingen die zij wensen op te nemen. Indien één van beide contingenten volzet raakt tijdens de

inschrijvingsperiode, worden bijkomende leerlingen voor dat contingent op een wachtlijst geplaatst. Pas na afloop van de inschrijvingsperiode kunnen zij eventueel de overblijvende plaatsen van het andere contingent invullen.

Alhoewel dit een heel zachte vorm van voorrangsregeling is (de contingenten worden vrij vastgelegd en houden geen resultaatsverbintenis in) kwam het inschrijvingsdecreet zwaar onder vuur te liggen: het zou te ingewikkeld zijn en door heel wat ouders als discriminerend gepercipieerd worden. Als gevolg daarvan nam de Regering-Bourgeois in haar Regeerverklaring het voornemen op om het inschrijvingsdecreet te herzien, met als doel een 'vereenvoudiging met maximale vrije schoolkeuze'.

Inmiddels werd het inschrijvingsdecreet van 2012 geëvalueerd (Wouters & Groenez, 2015). De resultaten worden samengevat in figuur 3.4, waar per provincie de trend in de Hutchens segregatie-index⁷ onder instromers in scholen wordt weergegeven. Zoals blijkt uit de figuur heeft het decreet wel de verhoopte effecten gehad: er is een duidelijke breuk merkbaar in de trend in de segregatie-index.



Figuur 3.4 Effect van het inschrijvingsdecreet op de segregatie bij instromers, per provincie
Bron: Wouters & Groenez (2015)

Naast het systeem van dubbele contingentering evalueerden de auteurs ook de diverse varianten van centrale aanmeldingsregisters die op lokaal niveau werden ingevoerd. Simulaties met alternatieve algoritmen toonden aan dat het zeer moeilijk zal zijn om opnieuw meer vrije schoolkeuze toe te laten zonder de segregatietrend opnieuw op te drijven. Het lijkt dus niet aangewezen om het inschrijvingsdecreet te versoepelen.

⁷ De Hutchens segregatie-index geeft het verschil tussen het geometrisch gemiddelde van het aandeel leerlingen van verschillende sociale posities in het niet-segregatiegeval en het geometrisch gemiddelde van de werkelijke aandelen weer. Een hogere index impliceert dus meer segregatie.

3.2.3. Hervorming van het secundair onderwijs

Internationaal vergelijkend onderzoek is opvallend eensluidend in zijn kritiek op onderwijssystemen die kinderen op jonge leeftijd (10 à 12 jaar) oriënteren naar algemeen vormend of beroepsgericht onderwijs. Bij ons is die leeftijd nog steeds 12 jaar, terwijl hij in de meeste andere EU-landen 16 jaar bedraagt. Het blijkt duidelijk dat deze 'vroege tracking' bijdraagt tot een versterking van de sociale en etnische segregatie, en dito ongelijkheid in onderwijsuitkomsten (Field e.a., 2007; OECD, 2012; OECD 2013; Hirtt, Nicaise & De Zutter, 2013). Het meest recente onderzoek toont zelfs aan dat vroege tracking veel meer schade aanricht dan 'alleen maar' meer sociale ongelijkheid (Nicaise, Spruyt, Van Houtte & Kavadias, red., 2014).

Die wetenschappelijke evidentie ligt aan de basis van aanbevelingen van de OESO (Field e.a., 2007; OECD, 2012; 2013) en de Europese Unie (EC, 2006) om de leeftijd van eerste 'tracking' (opdeling in onderwijsvormen) te verhogen. Dat was ook het oorspronkelijke opzet van de hervorming van het secundair onderwijs, die door Minister Vandenbroucke op de rails gezet werd. De praktijk in het Vlaamse onderwijs is daaraan tegengesteld: men wil 'elke leerling zo snel mogelijk op de juiste plaats'.

Op het eind van de basisschool kiezen ouders dus een studierichting voor hun kinderen in het secundair onderwijs. De kinderen zelf hebben geen benul van de veelheid van studie- en beroepenvelden; ze laten zich in hun oriëntering vooral leiden door wat hun ouders en vriendjes (en dus de ouders van hun vriendjes) daarover zeggen. En ouders, zo blijkt uit onderzoek, kiezen vooral in functie van (minimaal) statusbehoud: hebben zij enkel een diploma lager onderwijs, dan zijn ze tevreden als hun kinderen het beroepsonderwijs afronden; hebben zij zelf een hoger onderwijsdiploma, dan eisen ze dat zoon of dochter-lief naar de universiteit gaat. Leerkrachten trekken graag het laken naar zich toe als het om oriëntering gaat, in de overtuiging dat hun deskundigheid en de toetsen die zij hebben afgenomen veel objectievere maatstaven zijn. Daarbij vergeten ze dat de toetsresultaten aan het eind van de lagere school nog evenzeer bepaald zijn door de sociale herkomst van de leerlingen. Gevolg: hoe dan ook weegt de sociale herkomst zwaar door bij studie-oriëntering op 12-jarige leeftijd.

Een uitstel van oriëntering (latere tracking, of nog: een bredere, meer comprehensieve onderbouw in het secundair onderwijs) is niet alleen belangrijk om de impact van dit mechanisme te verminderen. Het moet ook toelaten om aan alle jongeren dezelfde brede basisopleiding te verzekeren die nodig is in onze turbulente, postmoderne samenleving. Men mag niet vergeten dat in de toekomst de meerderheid van deze jongeren na het secundair onderwijs zullen voortstuderen en dat vroegtijdige specialisatie daarom overbodig is geworden; dat de schoolverlaters van morgen gewapend moeten zijn om zich als kritische burgers met kennis van zaken te kunnen bewegen in een complexe, hyper-diverse maatschappij; en dat zij de nodige sleutelcompetenties moeten bezitten om zich via levenslang leren te heroriënteren in een arbeidsmarkt die voortdurend muteert. Noch het huidige ASO, noch het TSO of BSO bereiden de jongeren hierop voldoende voor.

Het empirisch onderzoek over het belang van een langere, bredere basisvorming in het secundair onderwijs is overtuigend genoeg. Latere tracking leidt niet alleen tot sociaal gelijkere uitkomsten, een ook tot meer bewuste en positieve studiekeuze, minder frustraties, meer motivatie, een beter leerklimaat, een betere voorbereiding op levenslang leren, meer democratische attitudes, en zelfs minder risico's op werkloosheid in de laatste helft van de arbeidsloopbaan (Nicaise e.a., 2014; Lavrijsen & Nicaise, 2015).

En toch blijkt er zowel onder (sommige) politici als bij (sommige) leerkrachten en ouders een hardnekkige weerstand te bestaan tegen de hervorming, veelal omwille van het vooroordeel dat een gemeenschappelijke brede basisvorming alleen maar kan leiden tot neerwaartse nivellering. Het is duidelijk een vooroordeel, dat eveneens door onderzoek tegengesproken wordt (Lavrijsen & Nicaise, 2014; Lavrijsen & Nicaise, 2015c). Ceteris paribus doen de zwakste leerlingen het in onderwijssystemen met latere tracking veel beter, terwijl de sterkste leerlingen er noch winnen, noch verliezen. Met andere woorden, niemand hoeft iets te verliezen bij de hervorming. De verklaring is dat sterke leerlingen ook in heterogeen samengestelde klassen sterk kunnen presteren, mits de nodige (binnenklas)differentiatie. Zwakkere leerlingen (die in ons watervalstelsel snel op een ‘gemakkelijker’ zijspoor worden gezet en gedemotiveerd raken) worden daarentegen in een meer comprehensief onderwijs veel meer uitgedaagd en zullen er ook veel beter presteren – weliswaar mits de nodige ondersteuning. Die extra ondersteuning hoeft zelfs niet meer te kosten, omdat leerkrachten daarvoor kunnen vrijgemaakt worden door minder versnippering in het studieaanbod.

De democratisering van het onderwijs blijft echter een echt strijdpunt, waarbij een conservatieve maatschappelijke elite voorlopig aan het sterkste eind lijkt te trekken. Zo zien we hoe de oorspronkelijke (erg gematigde) blauwdruk van de Commissie-Monard (2009) eerst afgezwakt werd in het plan van voormalig Minister Pascal Smet (2010), en aan het eind van de vorige legislatuur verder ‘bijgeschaafd’ werd tot het masterplan (Vlaamse Regering, 2013): een plan dat de typische vaagheid en dubbelzinnigheid vertoont van een monster-compromis, en door de drie regeringspartijen uit de Regering-Bourgeois op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd.

In 2015 werkte het kabinet-Crevits binnenskamers voort aan de uitvoering van het masterplan. Maar het resultaat riskeert na al dat getouwtrek steeds meer af te wijken van het oorspronkelijke idee. Kenschetsend is dat zelfs de term hervorming geruild werd voor ‘modernisering’ om nieuwe politieke ruzies te vermijden.

Zelfs de hoeksteen van de hervorming, nl. de omslag naar een breed gemeenschappelijk curriculum in de eerste graad van het secundair onderwijs, brokkelt intussen verder af – althans in het politieke discours errond. Waar onderwijskundigen hadden gepleit voor een minstens driejarig gemeenschappelijk curriculum (weliswaar met ruimte voor differentiatie en keuzevakken) werd dat idee herleid tot twee jaar in de blauwdruk van de Commissie-Monard (2009), en tot één jaar in het masterplan van 2013. Meerdere N-VA politici hebben nadien nog benadrukt dat de term ‘brede eerste graad’ niet eens in het masterplan staat – en er volgens hen dus ook niet komt. In een debat in de Onderwijscommissie van het Vlaams Parlement, op 24 september 2015, antwoordde Minister Crevits op een vraag van Caroline Gennez (sp.a) dat *‘de basisopties [lees: studierichtingen in de eerste graad, nvda] blijven bestaan, maar ze worden geactualiseerd en in aantal gereduceerd’*. Van een eenvormig curriculum is met andere woorden geen sprake meer.

Inmiddels wordt wel volop gesleuteld aan een rationalisering van het studie-aanbod in de tweede en derde graad. In 2014 had het Rekenhof, op basis van een steekproef van studierichtingen, geconcludeerd dat een aantal studierichtingen uit het technisch en beroepsonderwijs helemaal niet aansloten op behoeften van de arbeidsmarkt. Bovendien wees het Rekenhof erop dat het ontbreekt aan beslissingsorganen, prikkels en instrumenten voor de bijsturing van het onderwijsaanbod. Het Agentschap voor Kwaliteitszorg in Onderwijs en Vorming (AKOV – inmiddels AHOVOKS) deed daar in het voorjaar 2015 een schep bovenop met een pak cijfermateriaal omtrent de vervolgttrajecten van afgestudeerden van het secundair onderwijs in het hoger onderwijs of op de arbeidsmarkt. Daaruit blijkt nogmaals dat heel wat zogenaamd arbeidsmarktgerichte studierichtingen bijzonder zwak scoren wat de doorstroming naar (duurzaam) werk betreft. Maar AKOV ging een stap verder en legde (ongewild ?) een tijdbom

onder een ander principe van de onderwijshervorming. Het masterplan ging namelijk uit van een driedeling in de finaliteiten van het secundair onderwijs: naast studierichtingen die (quasi-)uitsluitend gericht zijn op doorstroming naar het hoger onderwijs en studierichtingen die rechtstreeks uitmonden op de arbeidsmarkt zouden er na de hervorming ook een aantal studierichtingen met 'dubbele finaliteit' (zowel hoger onderwijs als arbeidsmarkt) blijven bestaan. Op zich weinig nieuws: nu reeds mikken heel wat TSO- (en zelfs BSO-)richtingen op deze dubbele finaliteit. De AKOV-studie suggereert echter dat de studierichtingen met 'dubbele finaliteit' hun rol in de praktijk niet vervullen, omdat leerlingen die vanuit deze richtingen de overstap maken naar het hoger onderwijs te vaak falen. Minister Crevits trekt hieruit de conclusie dat het idee van de dubbele finaliteit wellicht best verlaten wordt, en dat men jongeren in het secundair zo spoedig mogelijk definitief zou oriënteren naar hetzij (enkel) doorstroming naar hoger onderwijs, hetzij (enkel) de arbeidsmarkt.⁸ De term 'zo spoedig mogelijk' wordt door een aantal actoren vertaald als 'bij de start van de tweede graad'.

Wordt daarbij niet de strategische fout gemaakt, dat toekomstscenario's voor het secundair onderwijs geformuleerd worden als 'het accepteren van de fouten van het huidige systeem'? Dat de 'dubbele finaliteit' anno 2015 niet werkt is immers precies het gevolg van een te zwakke onderbouw, waardoor de kwaliteit van het ganse technisch en beroepsonderwijs ondermaats blijft. Waar een breed basiscurriculum in de eerste graad zou kunnen bijdragen aan sterkere sleutelcompetenties en meer kansen openhouden in de verdere onderwijsloopbanen, lijkt AKOV uit te gaan van een status-quo in de onderbouw, en/of een ongelooft dat ook de bovenbouw van TSO en BSO kwalitatief kan versterkt worden. Uiteindelijk riskeert de modernisering van het secundair onderwijs dan herleid te worden tot het wegsnoeien van een aantal dode takken in een zieke boom, in plaats van de boom te genezen.

Tegelijk neemt de Minister zich voor om het attesteringsbeleid bij te sturen. In het secundair onderwijs geeft een A-attest de leerling groen licht om over te gaan naar het volgende leerjaar, in de studierichting van zijn/haar keuze; een B-attest laat de keuze om ofwel het jaar over te doen, ofwel 'af te zakken' naar een minder veeleisende studierichting; terwijl een C-attest leidt tot verplicht zittenblijven. In de praktijk, zo stelden Spruyt en Laurijssen (2014) vast, worden B-attesten verschillend gehanteerd naargelang de sociale herkomst: ouders uit de hogere sociale lagen laten hun kinderen liever een jaar overzitten om een verplichte heroriëntering naar een minder gewaardeerde studierichting te vermijden, terwijl ouders uit de lagere sociale milieus zich meestal neerleggen bij het heroriënteringsadvies. Zo verwordt het B-attest tot een bijkomend instrument van sociale selectie. In plaats van te zoeken naar alternatieve evaluatie- en remediëringinstrumenten (vakantiewerk, bijlessen, herexamens...) zullen de B-attesten voortaan volledig bindend worden (d.w.z. geen zittenblijven maar verplichte heroriëntering in alle gevallen). Is dit wel de juiste oplossing? Het zal misschien andermaal leiden tot meer kostenefficiëntie (minder zittenblijven) maar niet bepaald tot minder frustraties en demotivering van leerlingen.

Zullen een verdere beperking van de keuzevrijheid van leerlingen, rationalisering van het studieaanbod en het prijsgeven van de dubbele finaliteit van het secundair onderwijs de kern worden van de 'modernisering' van het secundair onderwijs? Dreigen we dan niet precies het omgekeerde te bekomen van wat oorspronkelijk met de hervorming bedoeld werd? In plaats van zo lang mogelijk, zoveel mogelijk kansen open te houden voor zoveel mogelijk jongeren, riskeert het watervalsysteem misschien nog versterkt te worden, waarbij leerlingen uit achtergestelde sociale en etnische groepen in de toekomst nog sneller uitgerangeerd worden?

⁸ We gaan hier bewust niet in op het voorstel van het VVKHO om binnen de doorstroomgerichte pijler van het secundair onderwijs nog een verder onderscheid te maken tussen studierichtingen die toegang verlenen tot het universitair onderwijs en andere die uitmonden op professionele bachelor-opleidingen.

Is het niet veeleer nodig om terug te keren naar de oorspronkelijke doelstellingen van de onderwijshervorming, namelijk het wegwerken van de (sociale) waterval en een echte democratisering van het Vlaamse (secundair) onderwijs?

3.2.4. Het M-decreet

Een ander oud euvel van het Vlaamse onderwijssysteem is het hoge aantal verwijzingen naar het buitengewoon onderwijs. Ook op dat vlak is Vlaanderen een outlier, waar steeds meer leerlingen met leerproblemen versast worden naar aparte scholen in plaats van hun problemen in het gewoon onderwijs te remediëren. Het gaat niet uitsluitend om leerlingen met beperkingen. Een groot aantal jongeren uit kansarme of allochtone milieus krijgen het label 'licht verstandelijk gehandicapt', 'gedragsgestoord' of worden omwille van zogenaamde leerstoornissen uit het gewoon onderwijs geweerd (Van Hove & De Vroey, 2008; Van Landeghem & Van Damme, 2011). Nochtans was het voorkomen van dergelijke doorverwijzingen reeds een uitdrukkelijke doelstelling van het onderwijsvoorrrangsbeleid en het zorgverbredingsbeleid in de jaren '90, en van het GOK-beleid in het voorbije decennium. Ons land werd trouwens meermaals op de vingers getikt nadat het VN-verdrag over de rechten van personen met een handicap in 2009 had geratificeerd.

Sinds 2000 waren herhaalde pogingen om inclusief onderwijs in gewone scholen als norm op te leggen mislukt – totdat uiteindelijk het M-decreet gestemd raakte en op 1 september 2015 officieel in werking trad. De krachtlijnen van dit decreet kunnen als volgt samengevat worden:

- Scholen voor gewoon onderwijs kunnen niet langer weigeren om leerlingen met beperkingen of leerstoornissen in te schrijven op grond van hun (beperkte) draagkracht. Elke leerling die mits een 'redelijke aanpassing' het gewone curriculum kan volgen moet aanvaard worden.
- Om vooral de doorstroming naar type 1 (lichte verstandelijke beperking) en type 8 (ernstige leerstoornis) te beperken worden deze twee types in het buitengewoon onderwijs afgeschaft en vervangen door een 'tijdelijk basisaanbod' (waarna leerlingen terug naar het gewoon onderwijs zouden moeten). In geen geval zullen kansarmoede of allochtone herkomst nog als indicaties voor een verwijzing naar het buitengewoon onderwijs kunnen gebruikt worden.
- Het CLB zal in de toekomst bij elke vraag tot verwijzing naar het buitengewoon onderwijs voorstellen moeten uitschrijven omtrent trajecten in het gewoon én buitengewoon onderwijs, zodat ouders een goed geïnformeerd besluit kunnen nemen. Het CLB-verslag zal zich ook niet meer kunnen beperken tot een diagnose van een beperking of leerstoornis: het zal meer handelingsgericht moeten zijn.
- Niet alleen de leerling met een advies voor inclusie kan in een gewone school rekenen op ondersteuning (zoals dat voorheen reeds mogelijk was met GON of ION: geïntegreerd resp. inclusief onderwijs). Ook de leerkracht en de school krijgen ondersteuning, met name van een team competentiebegeleiders. De bedoeling is om de competenties van het schoolteam op het vlak van inclusief onderwijs te verankeren voor de toekomst.
- De middelen voor het buitengewoon onderwijs worden bevroren, zodat er in die scholen geen banen verloren gaan wanneer de leerlingenaantallen daar dalen. De vrijgekomen leerkracht-uren worden ingezet voor ondersteuning in het gewoon onderwijs (d.i. de zogenaamde 'waarborgregeling').

- Tegelijk wordt in het buitengewoon een nieuw onderwijstype (type 9) ingericht voor leerlingen met autismespectrum-stoornis. Er was in het verleden inderdaad voor deze leerlingen geen aangepast aanbod.

Het M-decreet is op het terrein goed onthaald, niettegenstaande de onzekerheid bij leerkrachten, die vreesden voor de bijkomende werklast en meenden dat zij te weinig deskundig waren om met deze vorm van diversiteit in de klas om te gaan. Reeds vóór de officiële inwerkingtreding van het M-decreet steeg het aantal leerlingen in een inclusieve setting beduidend in het basisonderwijs. En in het officiële startjaar is er al sprake van 2800** bijkomende leerlingen in vergelijking met het jaar voordien. In het secundair onderwijs is eerder sprake van een status-quo: de daling van het aantal doorverwijzingen naar het buitengewoon onderwijs wordt daar pas over enkele jaren verwacht.

Het ziet ernaar uit dat de bocht in het inclusie-beleid goed genomen is. Er zouden uiteraard nog obstakels kunnen opduiken. Maar op korte termijn lijken er geen onverwachte problemen gemeld. We kunnen dus spreken van een doorbraak – temeer omdat de notie van ‘recht op ondersteuning’ bij functiebeperkingen of leerstoornissen in het gewoon onderwijs geleidelijk ingeburgerd zal geraken.

3.3. Besluit: onderwijs als investering in armoedepreventie

De rol van het onderwijs als een zeer rendabele investering in menselijk kapitaal, maar ook als hefboom in armoedepreventie, is onweerlegbaar geworden. Maar als dit algemeen aanvaard wordt, blijft toch de prangende vraag waarom er niet massaal geïnvesteerd wordt in kansarme doelgroepen?

De tijdgeest van vandaag lijkt helaas minder gunstig wat de bevordering van gelijke onderwijskansen betreft. Zo kwamen de werkingstoelagen uit de SES-financiering onder vuur te liggen: scholen zouden die middelen onvoldoende efficiënt benutten. En ook het inschrijvingsdecreet van 2012 staat opnieuw ter discussie, omdat de vrije schoolkeuze (althans, die van de begoede middenklasse) er te zeer door ingeperkt zou worden. Zelfs het M-decreet, dat eigenlijk de logische toepassing inhoudt van basisrechten voor kinderen met een handicap, is er slechts gekomen naar meer dan 10 jaar weerstand. Vanwaar dit moeizame proces van hervormingen voor gelijke onderwijskansen ?

De krappe budgettaire toestand zal wellicht een deel van de problemen verklaren. Maar een dieper liggend antwoord is wellicht dat sterkere groepen in de samenleving vrezen om een deel van hun bevoorrechte posities te verliezen. De hervorming van het secundair onderwijs is daar de sterkste illustratie van. Een rechtvaardige én efficiënte hervorming wordt tegengehouden uit vrees dat leerlingen uit de hogere sociale milieus hun top-posities in het onderwijs zouden kunnen verliezen. Ook al blijkt die vrees ongegrond, het kan nog jaren duren voordat de geesten volledig rijp zijn voor een echte hervorming.

Het lijkt ons dan ook essentieel om kritieken, verzet, ongeloof in kansenbevorderende maatregelen systematisch te blijven screenen en toetsen. In het beste geval kunnen vooroordelen met feiten weerlegd worden. Hoe dan ook, zal een beleid van doelgroepgerichte investeringen slechts succesrijk zijn als kan aangetoond worden dat het niet ten koste gaat van de onderwijskansen van andere maatschappelijke groepen.

4. Jeugdgaranties

Begin 2013 zat één op vier beroepsactieve jongeren tussen 15 en 24 jaar zonder werk. De helft daarvan (13,1%) behoorde zelfs tot de NEETs (not in employment, education or training). Onder de 25-29 jarigen bedroeg het aandeel NEETs zelfs één op vijf. In de perifere EU-landen zoals Griekenland, Italië, Cyprus, Spanje, Ierland nam het catastrofale proporties aan (Bussi & Geyer, 2013). De bestrijding van de jeugdwerkloosheid is dan ook een belangrijke beleidsprioriteit binnen de EU. Dit blijkt onder andere uit de publicatie van de mededeling 'Towards a job-rich recovery' en het Youth Employment Package door de Europese Commissie in 2012. Daarenboven vergroot het 'Youth on the Move'-vlaggenschip in het kader van de Europa 2020-strategie de aandacht voor de sociale inclusie van jongeren.

Ondanks herhaaldelijke pleidooien van de EU-instanties voor jeugdgaranties in het verleden, was de implementatie ervan in de lidstaten beperkt. Daarom bevat het Youth Employment Package een aanbeveling aan de lidstaten om een effectieve jeugdgarantie te introduceren. Concreet impliceert dit dat de lidstaten een systeem moeten uitwerken waarbij elke jongere onder de leeftijd van 25 jaar binnen vier maanden na het verlaten van formeel onderwijs, of nadat hij of zij werkloos is geworden, een concreet en degelijk aanbod krijgt. Dit aanbod kan de vorm aannemen van een baan, stage of voortgezette (beroeps)opleiding die aansluit bij de situatie en behoeften van ieder individu. Als gevolg van de aanbeveling zijn tal van EU-landen momenteel nationale plannen voor de invoering van een jeugdgarantie aan het ontwikkelen. Zij worden daarbij geholpen door de Europese Commissie. Teneinde de overgang van school naar werk te faciliteren bevat het Youth Employment Package bovendien een kwaliteitskader voor stages. Dit moet ervoor zorgen dat de eerste werkervaring van jongeren van hoge kwaliteit is en verloopt onder goede omstandigheden.

Hoewel de implementatie van de jeugdgarantieplannen moet uitgaan van bepaalde richtlijnen moet elke lidstaat ook rekening houden met de eigen nationale omstandigheden. Terwijl sommige landen slechts minimale aanpassingen in de wetgeving en de werking van diensten moeten doorvoeren, zullen andere lidstaten hun tewerkstellingsbeleid diepgaand moeten hervormen (Eurofound, 2013).

4.1. Investeren in jeugdgaranties

Normaliter wordt een jeugdgarantie gekenmerkt door een tweestappenplan. Vooreerst krijgt de jonge werkzoekende een gepersonaliseerde beoordeling van zijn/haar mogelijkheden en behoeften, en wordt er een tewerkstellingsplan opgesteld. Daarna wordt de effectieve garantie gegeven. Dit kan gaan om een baan, stage of voortgezette (beroeps)opleiding (Eurofound, 2013). In het algemeen heeft een 'goede' jeugdgarantie volgende ingrediënten: (1) een gewaarborgd aanbod, (2) voldoende keuzevrijheid tussen alternatieven om een traject op maat te verzekeren, (3) een gepersonaliseerde begeleiding (door een vertrouwenspersoon), (4) een voldoende sociale bescherming en (5) verbinding met belendende diensten (Nicaise, 2001).

Ondanks de recente hernieuwde aandacht voor het concept jeugdgaranties is het geen nieuw fenomeen. Zo hebben de Noord-Europese landen in het verleden al soortgelijke initiatieven doorgevoerd. In 1984 introduceerde Zweden de zogenaamde 'jeugdgarantie', gevolgd door Noorwegen in 1993 en Denemarken en Finland in 1996 (Eurofound, 2013).

In de economische context van een recessie in het begin van de jaren negentig werden de initiatieven in bovenstaande Noord-Europese landen regelmatig herzien. Dit leidde in 2007 tot de

introductie van een hernieuwde jobgarantie voor jongeren in Zweden. Uit een evaluatie van de Zweedse jeugdgarantie in 2011 bleken 24-jarige jongeren die in 2008 deelnamen aan een dergelijk programma sneller een job te vinden in vergelijking met een controlegroep die deelnam aan traditionele tewerkstellingsmaatregelen. Wanneer echter gekeken werd naar de impact van de jeugdgaranties na één jaar bleek dat er geen verschil meer was tussen de twee groepen voor wat betreft hun tewerkstellingskansen. Dit betekent dat het positieve effect van de jeugdgaranties in 2009 reeds verdwenen was. Het is echter niet uitgesloten dat het uitbreken van de economische crisis een bepalende invloed had. Desalniettemin bereikte het Zweedse jeugdgarantiesysteem meer dan 53.000 jongeren in 2010, waarbij het vlottere transitie van school naar werk voor een groot aantal jongeren in een periode van economische malaise mogelijk maakte (International Labour Office, 2013).

Het huidige Finse jeugdgarantieplan werd na de introductie in 2005 nog tweemaal herzien in 2010 en 2013. Deze aanpassingen hebben uiteindelijk geleid tot een uitgebreide jongerengarantieregeling. Onderzoek van Eurofound wijst uit dat in 2011 83,5% van de jonge werkzoekenden een succesvol aanbod kregen binnen 3 maanden nadat zij zich als werkloos hadden geregistreerd. In 2010 was dit 'nog maar' het geval voor 79% van de jongeren. Een evaluatie van het Finse systeem toonde aan dat het jeugdgarantiesysteem effectief geleid heeft tot een daling van de jeugdwerkloosheid. De Finse regeling is gekenmerkt door maatwerk en zorgt ervoor dat de jongeren die deelnemen sneller aan het werk kunnen (Europese Commissie, 2013b).

Uit de impactevaluaties van jeugdgaranties blijkt dus dat de werkloze jongeren die deelnamen sneller werk vonden dan de controlegroep die het traditionele traject naar tewerkstelling volgden. Op die manier verminderen dergelijke programma's de depreciatie van vaardigheden veroorzaakt door (langdurige) werkloosheid. Daarenboven blijkt dat de succesratio van interventies hoger is voor diegenen die pas op de arbeidsmarkt terechtkomen in vergelijking met langdurig werklozen. Dit betekent dat jeugdgaranties in het bijzonder doeltreffend zijn gezien ze zich richten op jongeren zodra zij de arbeidsmarkt betreden (Kaboub, 2007).

Met betrekking tot de kosten blijkt uit schattingen van de Internationale Arbeidsorganisatie dat jeugdgaranties in de Eurozone geïmplementeerd kunnen worden aan een jaarlijkse kost van ongeveer 0,5 tot 1,5% van het BBP. In totaliteit worden de kosten voor de Eurozone op 21 miljard euro per jaar geschat. Volgens berekeningen van Eurofound kost jeugdwerkloosheid de economieën in de Eurozone jaarlijks 153 miljard euro.⁹ Hieruit kan geconcludeerd worden dat de voordelen van het introduceren van een jeugdgarantie in de Eurozone de kosten ver overtreffen. Desalniettemin moet men rekening houden met het feit dat de exacte kosten afhangen van verschillende factoren, waaronder de beschikbaarheid van een infrastructuur voor de implementatie van de garanties en de grootte van de populatie die in aanmerking komt. De overdraagbaarheid van jeugdgarantiemodellen naar landen met een minder geavanceerde infrastructuur en een beperkte ervaring met dergelijke maatregelen kan namelijk moeilijkheden met zich meebrengen. Daarenboven zijn sommige kosten moeilijk te berekenen, zoals die voor het onderwijs en jeugdbeleid (Eurofound, 2013).

In Vlaanderen zijn geen kosten-batenstudies van jeugdgarantieplannen voorhanden. Wel hebben Nicaise en Vleugels (1998) de kosten en baten geraamd van een 'getrapt' garantieplan voor zeer langdurig werklozen. Na twee jaar werkloosheid zouden werkzoekenden een gewaarborgde werkervaring van een jaar krijgen, gekoppeld aan opleiding en begeleiding; voor de groep die reeds vijf jaar werkloos was zou het aanbod twee jaar duren. De werkervaring zou deels in de publieke sector gebeuren, en deels (tegen een 50% loonsubsidie) in de private sector, tegen lonen

⁹ Cijfer berekend voor 2011

die gemiddeld 120% van het minimumloon bedragen. Het aantal werkuren per week zou gemoduleerd worden in functie van de gezinstoestand, zodat men steeds meer zou verdienen dan de werkloosheidsuitkering, maar met behoud van prikkels om over te stappen naar een voltijdse baan in de reguliere sector. Naargelang het becijferde scenario werd gerekend op een nettotewerkstellingswinst na afloop van 10 à 20 procentpunt. Uiteindelijk zou dit garantieplan na minstens 3 jaar, en hoogstens 7 jaar voor de overheid een netto-budgettaire winst opleveren.

Deze cijfers zijn hoopgevend, maar kunnen niet zomaar getransponeerd worden op jeugdgaranties. Bij het in kaart brengen van de kostefficiëntie van dergelijke plannen moet men namelijk rekening houden met potentiële deadweight en substitutie effecten. Deadweight treedt op in het geval dat de werkzoekenden die gebruik maken van een garantieplan ook een job zouden gevonden hebben zonder subsidies of andere vorm van ondersteuning. In het geval van een jeugdgarantieplan moet gerekend worden op een hoog deadweighteffect. Aangezien alle schoolverlaters de arbeidsmarkt betreden als werkzoekenden is het namelijk moeilijk om te focussen op diegenen die een laagste kans op het vinden van werk hebben zonder daarbij te discrimineren. Substitutie-effecten treden op wanneer de steun voor een welbepaalde doelgroep ervoor zorgt dat andere groepen benadeeld worden. In het geval van een jeugdgarantieplan zou dit kunnen betekenen dat jongeren geholpen worden ten koste van andere groepen die het even hard nodig hebben (zoals migranten, volwassen werklozen met een lage opleiding, etc.). Een dergelijke (averechtse) herverdeling kan zelfs nadelig zijn voor kansarmen. Dat geldt des te meer wanneer deze groep ondervertegenwoordigd is onder de schoolverlaters, of wanneer de meest kansarme jongeren niet aan de voorwaarden voldoen voor werkloosheidsuitkeringen. In bepaalde toepassingen van jeugdgarantieplannen werden namelijk enkel die jongeren bereikt die ingeschreven waren bij een publieke tewerkstellingsdienst. Dit impliceert dat de jongeren die niet ingeschreven waren niet bereikt werden door het initiatief.

Een ander potentieel gevaar van jeugdgarantieplannen is dat ze verengd worden tot een dwangstelsel waarbij de zogezegde garantie in feite overeenkomt met een minderwaardig aanbod in plaats van de vroegere uitkering. Eerder dan de werkzoekenden onaangepaste maatregelen op te dringen, is het dus wenselijk om hen tot deelname overtuigen door de effectiviteit en aantrekkelijkheid van het aanbod en door een voldoende keuzevrijheid. Daarom is het noodzakelijk om bij het opstellen van een jeugdgarantieplan van meet af aan de nodige kwaliteitscriteria voorop te stellen (Nicaise & Vleugels, 1998).

Uit het bovenstaande kan afgeleid worden dat jeugdgaranties een belangrijke rol kunnen spelen in het verzekeren van een vlotte transitie van jongeren naar de arbeidsmarkt. Ze zijn essentieel om ervoor te zorgen dat jonge mensen na het verlaten van de school niet aan hun lot worden overgelaten. Hierdoor kunnen de negatieve effecten van langdurige werkloosheid vermeden worden. Er is echter nog meer onderzoek nodig naar de concrete impact van jeugdgaranties op de middellange en lange termijn (International Labour Office, 2013). Het Europese Rekenhof stelt in een recent rapport dan ook dat het voorlopige gebrek aan een impact assessment een belangrijke lacune is. Hoewel het een standaardprocedure is voor alle grootschalige initiatieven van de Commissie is het nog niet gebeurd voor de jeugdgaranties. De instelling raadt bijgevolg aan om een omvattend opvolgingssysteem te introduceren. Volgens het Rekenhof is het ontbreken van een duidelijke definitie van “een aanbod van goede kwaliteit” een ander hiaat in het beleid rond jeugdgaranties (Europees Rekenhof, 2015).

4.2. Het Vlaamse jeugdgarantiebeleid

Het Vlaamse beleid met betrekking tot de jeugdgaranties bestaat er voornamelijk in om het bestaande instrumentarium te gebruiken en waar nodig aan te passen. Vanuit strategisch oogpunt zijn voornamelijk het beleid rond duaal leren, de strijd tegen (vroegtijdige) schooluitval en het STEM-beleid relevant (sectie 3.2.1). In Vlaanderen is de VDAB verantwoordelijk voor de eigenlijke implementatie van de jeugdgaranties (sectie 3.2.2).

4.2.1. Het Vlaamse instrumentarium

Duaal leren

Duaal leren en werken is een doorgedreven vorm van werkpleklernen waarbij de werkplek ook een volwaardige leerplek is. Met dit systeem wordt een opwaardering van het arbeidsmarktgericht onderwijs geambieerd. In het VAPA wordt duaal leren als één van de speerpunten in het beleid omtrent de bestrijding van jeugdwerkloosheid naar voren geschoven: Er wordt verwezen naar buitenlandse voorbeelden (en onderzoek) die het verband tussen een sterk uitgebouwd beroepsonderwijs en lagere jeugdwerkloosheid en schooluitval aantonen. Via verschillende acties wordt de leertijd als combinatie van leren en werken gepromoot bij allerhande tussenpersonen en intermediaire organisaties die in contact komen met mensen (en in het bijzonder jongeren) in armoede, evenals bij het doelpubliek zelf.

Daarenboven verwijst de Vlaamse Regering in het VAPA naar de opmaak van een nieuwe conceptnota over duaal leren. Met de 'conceptnota duaal leren bis' heeft de Vlaamse overheid het belang van duaal leren andermaal onderstreept. Dit blijkt ook uit recente initiatieven die in dit kader genomen zijn. Zo lanceerden de ministers van Onderwijs Hilde Crevits (CD&V) en van Werk Philippe Muyters (N-VA) in januari 2015 het plan om het huidige systeem van leren en werken op te waarderen tot een volwaardige sterke leerweg. Na consultaties van het onderwijs en de bedrijfswereld hebben de ministers hun plannen nu geconcretiseerd: leerlingen in het beroeps- en technisch onderwijs zullen vanaf september 2017 al vanaf de tweede graad kunnen kiezen tussen twee alternatieven. Ofwel blijven ze voltijds op school, ofwel leren ze voor minstens 60 procent van de tijd een vak op de werkvloer. Jongeren zullen al vanaf de leeftijd van 15 kunnen kiezen om in het systeem van duaal leren te stappen. De ministers hopen zo dat duaal leren daardoor een meer positieve en volwaardige keuze wordt. Op het einde van de rit zullen zowel de leerlingen die voltijds op school blijven als diegenen die voor duaal onderwijs kiezen hetzelfde diploma krijgen. Zelfs als de jongeren hun einddiploma niet halen omdat ze bv. falen in bepaalde algemene vakken, zullen ze beroepskwalificaties of deelcertificaten kunnen krijgen voor de vaardigheden die ze op de werkvloer hebben geleerd (Departement Onderwijs en Vorming, 03.07.2015).

In het systeem is er ook een grotere rol weggelegd voor de bedrijven. Zij zullen een intake-gesprek doen met kandidaten die duaal willen leren en werken en beoordelen of die klaar zijn voor de werkvloer. Dit zou weleens kunnen betekenen dat de doelgroep van het duaal leren verschuift: waar nu de meest schoolmoeë leerlingen overstappen naar het deeltijds beroepsonderwijs (al dan niet in combinatie met een deeltijdse baan) zullen de werkgevers in de toekomst wellicht eerder de sterkere leerlingen uit het beroepsonderwijs selecteren.

Een andere uitdaging zal erin bestaan om de invloed van onderwijs en werkgevers in balans te houden. Zo behoudt de klassenraad het laatste woord over de evaluatie van de jongeren, maar de ondernemer schuift mee aan tafel om zijn zeg te doen. Daarnaast kan de jongere de school verlaten met enkel een beroepskwalificatie indien hij zijn diploma niet haalt.

De strijd tegen schooluitval

In het VAPA wordt melding gemaakt van de ontwikkeling van een actieplan om schooluitval tegen te gaan. Ondertussen heeft de Vlaamse Regering op voorstel van Vlaams minister van Onderwijs Hilde Crevits, Vlaams minister van Welzijn Jo Vandeurzen en Vlaams minister van Werk Philippe Muyters de conceptnota Samen tegen Schooluitval goedgekeurd. Het doel is het aantal vroegtijdige schoolverlaters (verder) te doen dalen, het spijbelen tegen te gaan en het leerrecht te garanderen. Naast Onderwijs en Welzijn wordt Werk de nieuwe partner in het geheel. Preventie staat voorop, samen met het optreden tegen spijbelende leerlingen. Vlaanderen zal een spijbelambtenaar aanstellen (Departement Onderwijs en Vorming, 26.06.2015)

Met dit actieplan, gelanceerd in juni 2015, gaat Vlaanderen in op de Europese aanbeveling om de problematiek van vroegtijdige schoolverlaters en spijbelen geïntegreerd aan te pakken. Schools falen, een verkeerde studiekeuze, een gebrek aan motivatie en ontworpen gezinssituaties zijn vaak terugkerende redenen waarom jongeren vroegtijdig de school verlaten. Ook schoolse vertraging en spijbelen blijken twee belangrijke voorspellers van schooluitval te zijn. Met het actieplan Samen tegen Schooluitval geeft de Vlaamse Regering een duidelijk signaal dat ze het aantal vroegtijdige schoolverlaters in de toekomst wil zien verminderen en dat spijbelen niet aanvaard wordt. De nota bevat meer dan 50 actiepunten om resultaten te bereiken. In de eerste plaats gaat er aandacht naar preventie, maar waar het nodig is wordt er remediërend opgetreden. In vergelijking met het Actieplan Vroegtijdig Schoolverlaten is de nota Samen Tegen Schooluitval ambitieuzer. Het bevat een striktere definitie van problematische afwezigheid (15 halve dagen i.p.v. 30) en kondigt een vroegere interventie aan (na 5 halve dagen). Daarnaast zullen ook nieuwe interventiemethodes geïmplementeerd worden (o.a. een striktere monitoring, 'time-in' & time-out). Anderzijds worden ook nieuwe flexibele leertrajecten uitgewerkt: naast de (nieuwe) duale trajecten in samenwerking met het bedrijfsleven zal er samengewerkt worden met de VDAB rond gecombineerde onderwijs- en beroepsopleidingstrajecten voor ongekwalificeerde jonge werkzoekenden; en met de welzijnssector rond 'leerrecht'-trajecten voor niet-arbeidsrijpe jongeren. Het verschil tussen deze nieuwe leerrecht-trajecten en de vroegere deeltijdse vorming zal vooral bestaan in het feit dat het leerrecht een voltijds engagement inhoudt (VDAB, 2015).

Het is uiteraard te vroeg om de impact van het actieplan 'Samen tegen schooluitval' te evalueren. Opvallend is wel dat het vroegtijdig schoolverlaten reeds aan het dalen is sinds het uitbreken van de crisis in 2008-2009. Ofwel is deze trend te danken aan de inspanningen van vroeger beleid, ofwel (ook) aan de stijgende jeugdwerkloosheid. Bij een toenemende jeugdwerkloosheid daalt immers de private kost van onderwijs (het gederfde inkomen) waardoor meer jongeren proberen om alsnog hun einddiploma van het secundair onderwijs te halen. Dit betekent meteen dat het vroegtijdig schoolverlaten weleens opnieuw zou kunnen stijgen wanneer de conjunctuur aantrekt. Een blijvende waakzaamheid is alleszins aanbevolen.

STEM

In het VAPA hamert de Vlaamse Regering op het belang van het STEM-aanbod (science, technology, engineering & mathematics) in het onderwijs. In het kader van het STEM-actieplan van de Vlaamse Regering zet één onderdeel van het STEM-aanbod 2015 heel specifiek in op (groot)stedelijke problematieken.

In 2014 werden er 37.434 vacatures ontvangen voor STEM-beroepen ten opzichte van 121.654 vacatures voor niet-STEM-beroepen. Eind mei 2015 waren er nog 9.290 openstaande vacatures voor STEM-beroepen ten opzichte van 19.042 openstaande vacatures voor niet-STEM-beroepen. Wanneer mensen kunnen toegeleid worden naar een job met hoge tewerkstellingskansen zoals STEM-beroepen, faciliteert dit het vinden van een duurzame job (VDAB, 2015). Bijgevolg is een continue investering in STEM en doelgroepen, zoals vermeld in het VAPA, enorm belangrijk.

Daarbij moet wel voldoende aandacht zijn voor de regelgeving i.v.m. de STEM-programma's in het secundair onderwijscurriculum. Verschillende onderwijsnetwerken hebben namelijk hun bezorgdheid geuit en ijveren voor de introductie van een doorgedreven kader op gewestelijk niveau. De netwerken willen daarnaast ook meer duidelijkheid over de rol van STEM in de hervorming van het secundair onderwijs (Crevits, 05.05.2015)

4.2.2. Implementatie door de VDAB

Jongeren die bovengemiddeld lange periodes van werkloosheid doormaken, ondervinden daar negatieve effecten van tijdens hun verdere loopbaan ("scarring"). Zo hebben zij een hogere kans op nieuwe werkloosheid en hebben zij doorgaans ook lagere lonen. Om die reden verplicht de Europese Commissie de EU-lidstaten om een 'Jeugdgarantie' in te stellen: binnen de vier maanden na het verlaten van de school of het verlies van een job, moet elke jongere een baan, stage of opleiding aangeboden krijgen. In Vlaanderen deed de VDAB dit al met het zogenaamde jeugdwerkplan (JWP), dat nog versterkt wordt tot het 'Sluitend Maatpak Plus voor jongeren'.

Sinds 2007 heeft de VDAB een dergelijk jeugdwerkplan waar de nadruk ligt op het tijdig activeren van jongeren, met focus op laag- en middengeschoolde jongeren. Sinds de introductie worden jongeren vanaf dag één in een bemiddelingstraject opgenomen. Vanaf 1 januari 2008 maken alle Vlaamse werklozen jonger dan 25 jaar deel uit van de doelgroep. Het JWP voorziet in een intensieve begeleiding in hun zoektocht naar werk. Daarbij wordt de begeleiding steeds intensiever en meer gepersonaliseerd naarmate de tijd vordert. De gehanteerde timing en routing verschilt naargelang de scholingsgraad. In 2014 heeft VDAB het bestaande jeugdwerkplan scherper gesteld zodat Vlaanderen voor elke scholingsgroep voldoet aan de opgelegde voorwaarden (VDAB, 2015). De concrete acties die door de VDAB in dit kader ondernomen worden kunnen globaal gezien onderverdeeld worden in preventieve en remediërende acties:

- **Preventief**

De VDAB hecht veel belang aan een goed geïnformeerde studie- en beroepskeuze. Dit kan volgens de dienst het best door reeds op school te starten met het ontwikkelen van de loopbaancompetenties van leerlingen (keuzestrategieën, horizonverruiming), maar ook door leerlingen tijdig te informeren over de arbeidsmarkt. Het is dan ook zeer belangrijk dat jongeren worden ondersteund bij het maken van gerichte keuzes die aansluiten bij hun talenten en interesses, en die rekening houden met de toekomstige jobkansen. In de informatieverstrekking ten aanzien van leerkrachten, CLB-medewerkers en leerlingen wordt er daarom meer ingezet op de component arbeidsmarktinformatie (Muyters, 2014). VDAB zet daarom in het najaar 2015 en het voorjaar 2016 actief in op het ontwikkelen van 'train the trainers' op basis van vier modules. Deze actie zal gebeuren naast andere vormen waar informatie over de arbeidsmarkt wordt voorzien voor jongeren (campusacties, schoolverlatersdagen, etc.).

Niet alleen het aanbieden van informatie is cruciaal maar ook het versterken van de competenties van schoolgaande jongeren zodat ze bij het afstuderen sterker staan op de arbeidsmarkt. In dat verband stelt de VDAB haar infrastructuur open voor jongeren in opleiding in TSO, BSO of DBSO om met specifiek materiaal te werken dat aangepast is aan de realiteit van de arbeidsmarkt. Voor het schooljaar 2014-2015 maakten ongeveer 5024 leerlingen¹⁰ gebruik van dergelijke VDAB sites.

¹⁰Dit zijn geen unieke koppen, aangezien jongeren meerdere opleidingen kunnen volgen

- **Remediërend**

Als de jongeren zich inschrijven bij de VDAB tracht de tewerkstellingsdienst hen zo snel mogelijk te begeleiden naar opleiding, werk of stages (vb. instapstage, beroepsinschakelingsovereenkomst of individuele beroepsopleiding in ondernemingen). Hierbij zet men in op twee sporen. Het activeren is dan ook gebaseerd op de dubbelstrategie oriënteren en begeleiden. Zeker voor kwetsbare jongeren is het noodzakelijk dat een kwaliteitsvolle oriëntering de basis vormt voor het verdere traject. In samenwerking met gespecialiseerde partners werkt de VDAB op maat van de jongeren. Zo worden laaggeschoolden jongeren die voldoen aan de voorwaarden, doorverwezen naar partners die hen intensief opvolgen en begeleiden naar stages, opleidingen of werk. Een belangrijk voorbeeld hiervan zijn de WIJ! (werkinlevingstrajecten voor jongeren), waarin gedurende de komende 3 jaar 6200 laaggeschoolde jongeren door partners intensief begeleid worden naar werk, opleiding of stage.

In 2014 heeft VDAB het jeugdwerkplan lichtjes gewijzigd om ook voor hooggeschoolden te voldoen aan de richtsnoeren van de Youth Guarantee aanbeveling. Aangezien de VDAB constateerde dat deze doelgroep vooral tijd nodig heeft vanwege lange sollicitatieprocedures en vragen vooral gericht zijn op 'CV-screening', worden de betrokken jongeren vooral via e-coaching of e-begeleiding verder geholpen. In samenwerking met onderwijs en andere beleidsdomeinen zet de Vlaamse Regering ook in om de Youth Guarantee in brede zin te realiseren. Hierbij wordt voornamelijk gefocust op preventieve begeleiding in het kader van de overstap onderwijs-arbeidsmarkt en samenwerkingsverbanden met welzijns- en vrijetijdsactoren (VDAB, 2015).

De Vlaamse regering focust in haar beleidsdocumenten op het belang van een goede samenwerking tussen onderwijs en de arbeidsmarkt. Positief is dat dit ook wordt omgezet in de praktijk. Zo hernieuwden GO! (Gemeenschapsonderwijs) en VDAB in januari 2015 hun engagement om onderwijs en arbeidsmarkt beter op elkaar af te stemmen. Onderwijsloopbaanbegeleiding en regionale partnerschappen staan centraal. GO! en VDAB werken in de periode 2015-2019 rond 2 inhoudelijke pijlers: (onderwijs)loopbaanbegeleiding en partnerschappen. Ze versterken elkaars expertise in het uitbouwen van een optimale (onderwijs)loopbaanbegeleiding. Een 'warme overdracht' van arbeidsmarktgerichte opleidingen naar de arbeidsmarkt staat centraal. De bestaande samenwerking tussen scholen, centra voor volwassenenonderwijs en VDAB wordt verder uitgebouwd (VDAB, 13.01.2015).

4.3. Besluit: een efficiënte en rechtvaardige jeugdgarantie

Het Europese idee van de jeugdgarantie is vanuit politiek oogpunt heel begrijpelijk, maar vanuit sociaal en economisch oogpunt veel complexer dan men op het eerste gezicht zou denken – althans in gezonde economieën zoals de Vlaamse. De verleiding voor politici bestaat erin om snel te scoren met hoge resultaatcijfers. Het sociale rendement van eenvoudige macro-maatregelen kan echter negatief uitvallen indien de genomen maatregelen niet voldoende selectief op de meest kansarme groepen gericht worden. Desgevallend bekomt men inderdaad hoge deadweight- en substitutie-effecten: de meeste jongeren geraken immers ook zonder overheidssteun wel aan de slag van zodra de conjunctuur opnieuw aantrekt. Bovendien bestaat het risico dat jongeren met overheidssteun kansen afsnoepen van andere kansengroepen die het soms beduidend moeilijker hebben. Daarom is het essentieel om hier het principe van *proportioneel universalisme* op een slimme wijze toe te passen: een gewaarborgd pakket van basisdiensten voor elke (jonge) werkzoekende, maar een differentiatie van extra-steun in functie van andere profielkenmerken. Bij allochtone, laaggeschoolde, minder-valide en langdurig

werkloze jongeren is zo'n extra-steun beslist verantwoord en rendabel. Bijzondere aandacht zal ook moeten gaan naar de jongeren die, door de besparingsmaatregelen van de federale overheid in de werkloosheid, hun inschakelingsuitkering zijn kwijtgespeeld, en die daardoor uit het vizier dreigen te geraken. Zoniet dreigen zij dubbel gestraft te worden voor hun voortijdige uitstap uit het onderwijs.

Meer algemeen zouden we durven pleiten voor een omvattend garantieplan voor àlle werkzoekenden, met een gedifferentieerde ondersteuning in functie van de geschatte afstand tot de arbeidsmarkt. Met zo'n omvattend plan kunnen onderlinge substitutie- en verdringingseffecten vermeden worden, en kunnen de beschikbare middelen rechtvaardig verdeeld worden over alle kansengroepen.

Dankzij de samenwerking tussen de departementen Onderwijs, Welzijn en Werk beschikt Vlaanderen nu over een jeugdgarantieplan met een evenwicht tussen preventie en remediëring. De preventie wordt verzekerd door een betere studie-oriëntering, een betere aansluiting tussen het studie-aanbod en de behoeften van de arbeidsmarkt, de samenwerking tussen alle stakeholders en de vermindering van het vroegtijdig schoolverlaten. Een gedifferentieerd aanbod aan maatregelen op maat van diverse kansengroepen staat vervolgens borg voor een efficiënte remediëring.

Een nauwkeurige evaluatie (en dito kosten-batenstudie) zouden nu moeten kunnen aantonen dat deze aanpak efficiënt en rechtvaardig is.

5. Actief ouder worden

Actief ouder worden betekent in staat zijn om zijn lichamelijke, maatschappelijke en geestelijke welzijn gedurende zijn hele leven te verwezenlijken en om aan de samenleving te blijven deelnemen. Dit veronderstelt een *multidimensionale* aanpak: tewerkstelling, actieve participatie aan de samenleving, gezondheidszorg, inkomensbeleid, vrijwilligerswerk, huisvesting, mobiliteit, etc. Het is een transversaal thema waarbij het essentieel is dat maatregelen die genomen moeten worden in verband met 'actief ouder worden' alle leeftijdsgroepen betreffen.

In het SIP wordt dan ook de nadruk gelegd op de noodzaak om te investeren in het menselijk kapitaal in elke fase van de levenscyclus. Het effect van *vroegtijdige* investeringen op de latere levensfase wordt daarbij benadrukt. Significante nadelen die tijdens de jeugdjaren in het *onderwijs* en op het vlak van *gezondheid* worden opgelopen stapelen zich namelijk op. Slechte prestaties op school vertalen zich dikwijls direct in verminderde toekomstige job opportuniteiten en lagere inkomsten wat dan weer een effect heeft op de latere levensfasen.

5.1. Investerings ter bevordering van actief ouder worden

Als gevolg van het transversale karakter van actief worden kunnen investeringen in heel veel verschillende domeinen een belangrijke impact hebben. Aangezien investeringen in vóór- en vroegschoolse educatie, onderwijs, jeugdgaranties en huisvesting reeds in andere hoofdstukken besproken worden zal in deze sectie voornamelijk gefocust worden op het belang van investeringen in opleiding (waaronder levenslang leren), in arbeidsomstandigheden en in gezondheid.

5.1.1. Investerings in levenslang leren

De Europese Economische Commissie van de Verenigde Naties (UNECE) stelt dat de fundamentele voor actief ouder worden gelegd worden in de eerste fasen van de levenscyclus van een individu (UNECE, 2012). Vroegtijdige levenservaringen, met name in het onderwijs, leveren positieve effecten die nog steeds zichtbaar zijn op latere leeftijd (Britton et al., 2008). In het rapport van de UNECE worden de belangrijkste effecten van het opleidingsniveau op achtereenvolgens de gezondheid, sociale integratie en participatie op latere leeftijd besproken:

- **Gezondheid:** Ondanks de algemene verbetering van de levenskwaliteit op latere leeftijd doorheen de jaren is er nog steeds een grote dispariteit in het gezondheidsniveau naargelang socio-economische status. Aanhangers van de cumulatietheorie stellen dat de invloed van onderwijs en opleiding op de gezondheid continu stijgt met de leeftijd als gevolg van de maatschappelijk ongelijke verdeling van middelen en risico's doorheen de ganse levenscyclus. Deze hypothese houdt in dat de levensomstandigheden op elk moment van de levensloop een invloed hebben op de gezondheid op latere leeftijd. Die cumulatieve invloed belet uiteraard niet dat gunstige omstandigheden in een latere fase de effecten van ongunstige omstandigheden in vorige levensfasen (deels) kunnen compenseren (Van Oyen et al., 2011). Zo werd in een onderzoek van Kim & Durden (2007) op 3617 individuen een duidelijk positief verband vastgesteld tussen de gevolgde opleiding en de (mentale) gezondheid op latere leeftijd. De verschillen tussen individuen met een lage en hoge socio-economische status werden daarbij groter in een latere levensfase (Kim & Durden, 2007). Deze impact van het opleidingsniveau vertaalt zich ook

in een verschillende levensverwachting naargelang socio-economische status. Uit een Belgische studie naar de evolutie van de levensverwachting naar opleidingsniveau tussen 1991 en 2004 blijkt namelijk dat de toename van de levensverwachting aanzienlijk varieert in functie van het opleidingsniveau. Een hogere opleiding betekent m.a.w. niet enkel een hogere levensverwachting, maar houdt ook in dat de levensverwachting sneller stijgt. Het gevolg is dat de verschillen in levensverwachting tussen de hoogste en laagste opleidingsniveaus toenemen (Van Oyen et al., 2007; POD Wetenschapsbeleid, 2010).

- **Sociale integratie:** Sociale integratie op latere leeftijd heeft belangrijke voorlopers in eerdere fases van de levenscyclus. Belangrijke verklarende mechanismen voor het verband tussen opleidingsniveau en sociale integratie moeten gezocht worden in de intergenerationele transmissie van het opleidingsniveau: kansarme individuen met een laag opleidingsniveau hebben namelijk een grotere kans om in een buurt te wonen waar minder sociale banden en meer vijandigheid aanwezig zijn. Doordat het vaak moeilijk is om uit een dergelijke omgeving te ontsnappen kan men op minder maatschappelijke steun rekenen in vergelijking met individuen met een hoger opleidingsniveau.
- **Participatie:** participatie in de brede betekenis is op latere leeftijd significant gerelateerd aan het opleidingsniveau. Eerst en vooral is er een duidelijk positief verband tussen het opleidingsniveau en de arbeidsmarktparticipatie: Individen met een hoger opleidingsniveau hebben namelijk tussen hun 55^{ste} en 64^{ste} een grotere kans om tewerkgesteld te zijn in vergelijking met individuen met een lager opleidingsniveau (OESO, 2015). Eenzelfde resultaat kan gevonden worden voor vrijwilligerswerk: uit de EU-studie over gezondheid, ouder worden en pensioenen (SHARE) blijkt namelijk dat ouderen die een hoger opleidingsniveau genoten hadden gemiddeld genomen meer actief zijn als vrijwilliger in vergelijking met ouderen met een lager opleidingsniveau (Karsten & Elinghagen, 2010).

Op basis van bovenstaande verbanden besluit de UNECE dan ook dat vroegtijdige investeringen in onderwijs en opleiding eigenlijk ook beschouwd kunnen worden als investeringen in actief ouder worden. Individen met een hoog opleidingsniveau hebben namelijk tegelijk een betere gezondheid, een grotere kans om kwaliteitsvol werk te verrichten tot de pensioenleeftijd, en meer kans om als vrijwilliger actief te blijven op latere leeftijd. Daarenboven zijn de verschillende domeinen onderling sterk gerelateerd: Een goede gezondheid is een belangrijke voorwaarde voor een actieve participatie als werknemer of vrijwilliger. Daarnaast is uit onderzoek gebleken dat maatschappelijke integratie en participatie op hun beurt positieve effecten kunnen hebben op de (mentale) gezondheid van de betrokkenen (Cutler et al., 2011).

5.1.2. Investeren in werkbaar werk

In een synthesesrapport van het DRIVERS onderzoeksproject in het kader van het zevende kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (EU-FP7) wordt gesteld dat tewerkstelling en de arbeidsomstandigheden van centraal belang zijn voor de (latere) levenskwaliteit. Ze hebben namelijk een directe en indirecte impact. De directe effecten hebben te maken met de concrete arbeidsomstandigheden en de indirecte effecten met het inkomensniveau van de betrokkenen. Beide effecten hebben een maatschappelijke component. Individen die minder geschoold zijn of zich in een slechtere socio-economische positie bevinden hebben namelijk een grotere kans om blootgesteld te worden aan nadelige arbeidsomstandigheden. Deze nadelige effecten kunnen een fysiek (blootstelling aan risico's) of psychisch karakter (stress) hebben. Een opvallende bevinding in deze context is het quasi-lineaire verband tussen het aandeel van het BBP dat gespendeerd wordt aan een arbeidsmarktbeleid

gericht op bepaalde benadeelde doelgroepen enerzijds en het gemiddelde niveau van stress dat door de beroepsbevolking ervaren wordt. Zo wordt een meer ontwikkeld actief arbeidsmarktbeleid mét aandacht voor doelgroepen geassocieerd met een lager gemiddeld stressniveau en een daaruit volgende lager niveau van werkgerelateerde ziekten (Goldblatt et al., 2015).

5.1.3. Investerings in gezondheid

Volgens de Europese Commissie kunnen uitgaven voor gezondheid beschouwd worden als een investering in het menselijke kapitaal. Zo zijn kosteneffectieve en efficiënte gezondheidsuitgaven ook productieve en groeivriendelijke uitgaven, en worden ze in een latere fase (meer dan) terugverdiend. Economisch gezien helpt het namelijk om de productiemiddelen (werk, kapitaal en kennis) te versterken en verhoogt het de kwantiteit en productiviteit van arbeid door een verlenging van de gezonde levensverwachting. Bijgevolg stimuleren investeringen in de gezondheid de economische groei doordat individuen langer en in betere gezondheid actief kunnen blijven. Daarbij is het belangrijk om vroegtijdig te investeren in ziektepreventie en gezondheidsvoorlichting- en bevordering (Europese Commissie, 2013a).

Een Nederlandse studie over de baten van vroege interventies bij kinderen en jongeren komt tot gelijkaardige bevindingen: De vroege aanpak van fysieke en psychosociale problemen bij jonge mensen kan op latere leeftijd enorme positieve gevolgen hebben voor de gezondheid en de arbeidsparticipatie. Mensen gaan namelijk lang en zwaar gebukt onder psychosociale problemen. Het gezondheidsverlies bedraagt volgens de onderzoekers een derde tot de helft van elk levensjaar dat de problemen aanhouden. Zelfs een zeer kleine verbetering voor een deel van de getroffen leidt met dit soort aantal bijgevolg tot enorme maatschappelijke baten. Een goede gezondheid en leefstijl dragen daarnaast ook bij aan minder schooluitval, een geringer beroep op bijzonder onderwijs en minder criminaliteit. Gezonde en actieve jongeren hebben bovenal een veel grotere kans om ook gezond en actief oud te worden (UMCG, 2011)

De Europese Commissie hamert verder ook op de *noodzaak* om ongelijkheden inzake gezondheid te verminderen. Kansarme gezinnen krijgen namelijk vaak te maken met obstakels inzake toegang tot de gezondheidszorg, ongezonder eetgewoontes, een gebrekkige huisvesting en slechtere levens- en werkomstandigheden. De impact van recente crisissen op deze factoren dreigt daarenboven de ongelijkheid in de gezondheidszorg te versterken (Europese Commissie, 2013a). Die gebrekkige gezondheidszorg voor kwetsbare groepen betekent een grote verspilling van menselijk kapitaal en dus ook een enorm potentieel economisch verlies: uit een rapport van de Europese Commissie wordt een dergelijk economisch verlies als gevolg van de ongelijke gezondheidszorg geschat tussen 1,5% en 9,5% van het BBP (Mackenbach, 2007). Ondanks de nadelige (individuele en economische) impact van een gebrekkige gezondheidszorg voor kwetsbare groepen blijkt uit een rapport van Dokters van de Wereld dat er voor velen heel wat barrières zijn inzake de toegang tot de gezondheidszorg in de EU: financiële struikelblokken, administratieve beslommingen, uitsluitingsmaatregelen en een gebrekkige kennis zorgen er namelijk voor dat heel wat kansarmen geen toegang hebben tot eerstelijns gezondheidszorg, preventieprogramma's en een behandeling voor chronische aandoeningen (Dokters van de Wereld, 2013).

Uit het Belgische TAHIB-onderzoek (Tackling Health Inequalities in Belgium) blijkt verder dat, naast sociaal-economische determinanten (zie sectie 5.1.1), de *levensstijl* logischerwijze een belangrijke impact heeft op de latere gezondheid. Toch valt dit niet volledig los te koppelen van de socio-economische status. Zo blijkt individueel gedrag gekoppeld te zijn aan sociale kenmerken en zijn de gevolgen van sommige aspecten van het gedrag en de levensstijl (zoals roken)

ingrijpender naarmate men zich lager op de sociale ladder bevindt. Bovendien zijn de sociaal bepaalde omgevingsfactoren ook nadeliger voor kansarmen: De woon- en leefomgeving en de omgevingshinder, het verblijven in een economisch-precaire omgeving en in een omgeving met zwak sociaal kapitaal zijn factoren die het risico op slechte gezondheid verhogen (POD Wetenschapsbeleid, 2010). Ondanks de duidelijke negatieve impact op de gezondheid blijft de toegang tot een kwaliteitsvolle gezondheidszorg voor vele (kansarme) gezinnen beperkt.

5.2. Het Vlaamse beleid met betrekking tot actief ouder worden

Aangezien heel wat domeinen een directe of indirecte impact kunnen hebben op actief ouder worden (cfr. supra) zal de bespreking van Vlaamse beleid met betrekking tot actief ouder worden hier beperkt worden tot een aantal essentiële thema's die niet in de overige hoofdstukken behandeld werden. Vooreerst zal stilgestaan worden bij het levenslang (en levensbreed) leren. Daarna gaan we dieper in op de recente discussies over 'werkbaar werk'. Tot slot zullen een aantal aspecten van het recente Vlaamse gezondheidsbeleid van naderbij bestudeerd worden.

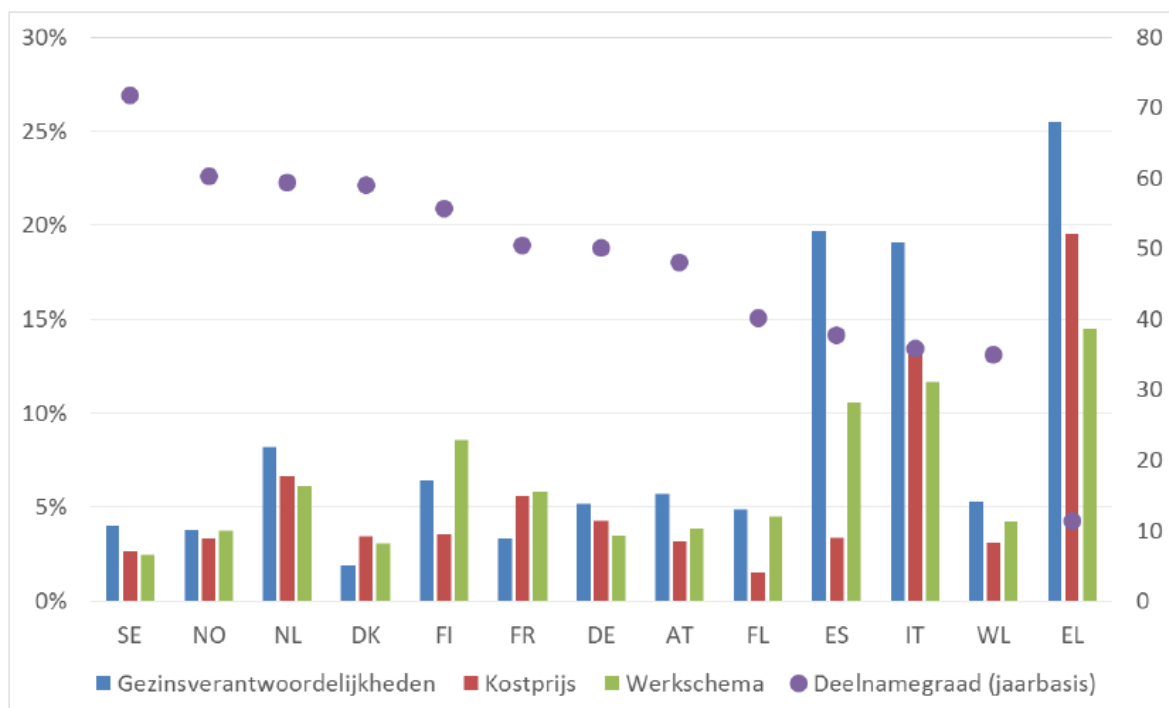
5.2.1. Levenslang leren

In de huidige kennis- en informatiemaatschappij is levenslang leren niet alleen belangrijk voor het concurrentievermogen en de (blijvende) inzetbaarheid van de mensen; maar ook voor sociale integratie, actief burgerschap en persoonlijke ontwikkeling van de betrokkenen zelf. Op die manier draagt het ook bij aan actief ouder worden. Dat de Vlaamse overheid verhoogd wil inzetten op levenslang leren werd nogmaals bevestigd in het meest recente Vlaamse Hervormingsprogramma (Vlaamse Regering, 2015b). Ook in het VAPA wordt levenslang leren omwille van de steeds complexer wordende kennismaatschappij als een onmisbare investering in de strijd tegen armoede beschouwd.

Ondanks de hernieuwde aandacht stagneert de deelname aan levenslang leren (gedurende de voorafgaande maand) in Vlaanderen al enige jaren rond de 7%. De centrale doelstelling in het Europees strategisch beleidskader (de verhoging van de deelname tot 15% van de bevolking) is bijgevolg allerminst in zicht. Bovendien is die participatie heel ongelijk verdeeld, wat inhoudt dat kansarme groepen heel ver onder de 15%-norm scoren. Op basis van drie recente enquêtes waarin levenslang leren aan bod kwam (Labour Force Survey, Adult Education Survey & Programme for the International Assessment of Adult Competencies) bleek dat de participatie steevast het hoogst lag in de Scandinavische landen (plus Nederland) en dat Vlaanderen zich doorgaans onder de middenmoot bevond (Lavrijsen & Nicaise, 2015a). In een recent rapport gaan Lavrijsen & Nicaise (2015b) dieper in op de drempels die mensen ondervinden bij het deelnemen aan levenslang leren. Daaruit blijkt dat financiële drempels, en de combinatie met gezinsverantwoordelijkheden en werk (dit zijn volgens de internationale literatuur de drie voornaamste obstakels tot deelname) in Vlaanderen geen noemenswaardige hinderpalen vormen. Veeleer valt op dat de leerbereidheid bij Vlaamse volwassenen laag ligt in vergelijking met andere EU-landen. De analyses suggereren dat die leermotivatatie reeds op jonge leeftijd gefnuikt wordt door negatieve ervaringen in het initieel onderwijs (o.a. door zittenblijven en het waternetstelsel). Opvallend is dat ook goed presterende leerlingen door die rigide onderwijsstructuren een deel van hun leermotivatatie verliezen.

Figuur 5.1 geeft een internationale vergelijking weer van de deelname aan levenslang leren op jaarbasis (bollen/rechters). Daarnaast geven de balkjes het percentage respondenten (linkers) weer dat aangeeft niet deel te nemen op basis van de drie voornaamste obstakels (gezinsverantwoordelijkheden, een te hoge kostprijs of een te druk werkschema). Een eerste vaststelling is dat de Scandinavische landen (en Nederland) een hoge deelnamegraad hebben en

er klaarblijkelijk in slagen om het opleidingsaanbod toegankelijk te houden door mogelijke conflicten tussen werk, gezin en vorming. Naar analogie met de goed scorende landen gaven relatief weinig respondenten in Vlaanderen de drie ‘typische obstakels’ op om hun niet-deelname te verantwoorden. Zo is het aandeel respondenten dat niet deelnam aan opleidingen omwille van de hoge kostprijs zelfs het laagste van heel Europa (Lavrijsen & Nicaise, 2015b). Uit een recente vergelijkende studie van Eurydice (2015) blijkt inderdaad dat Vlaanderen voorop loopt in het toegankelijk maken van het opleidingsaanbod, onder meer door de doorgedreven modularisering van opleidingen, de bundeling van sectorale initiatieven in sectorfondsen, en financiële incentives zoals de opleidingscheques (Eurydice, 2015).



Figuur 5.1: Percentage respondentent die aangeeft niet deel te nemen aan levenslang leren door gezinsverantwoordelijkheden, kostprijs of werkschema, vergeleken met de deelnamegraad op jaarbasis (respondenten konden meerdere drempels rapporteren – gebaseerd op AES2011)

Bron: Lavrijsen & Nicaise (2015b)

Ondanks de lage percentages voor de voornaamste ervaren obstakels scoort Vlaanderen heel wat slechter met betrekking tot de participatie aan levenslang leren. Uit de antwoorden van de PIAAC-respondenten blijkt dat een relatief grote groep – tot 74% van de respondenten met een lage initiële opleidingsachtergrond – geen enkele opleiding *wilde* volgen. Een vergelijking van de ‘*readiness to learn*’-score (leerbereidheid), gebaseerd op het antwoordpatroon van de respondenten, toont aan dat Vlaanderen zelfs de laagste gemiddelde leerbereidheidsscore haalt van alle onderzochte West-Europese landen.

Uit de analyses bleek verder dat er een opvallende overeenkomst bestaat tussen de gemiddelde leerbereidheid van volwassen respondenten en de manier waarop het secundair onderwijs is ingericht. Terwijl Vlaanderen behoort tot de landen met een vroege ‘tracking’ (waarbij leerlingen vroegtijdig in verschillende studierichtingen worden gesorteerd), hebben de Scandinavische landen een comprehensief onderwijssysteem (met eenzelfde breed curriculum tot op de leeftijd van 16 jaar) waarbij indien nodig gedifferentieerd wordt op maat van de leerling (‘individualized integration’). Echt causale verbanden tussen de structuur van het secundair onderwijs en de

leerbereidheid op volwassen leeftijd zijn nog niet aangetoond. Maar toch zijn er ernstige aanwijzingen dat de negatieve selectiemechanismen van ons watervalstelsel demotiverend werken (Lavrijsen & Nicaise, 2015b). Dit zou een bijkomend argument (kunnen) zijn voor een grondige hervorming van het secundair onderwijs (zie sectie 3.2.3 van dit rapport).

Met het voorgaande willen we uiteraard niet beweren dat inspanningen op het vlak van de volwasseneneducatie geen impact kunnen hebben op de sociale inclusie. Dergelijke inspanningen blijven zinvol. Het komt er in de eerste plaats op aan om de laagst geschoolden – beginnend met laaggeletterden – opnieuw aan het leren te krijgen. In het VAPA staat op dit vlak niet alleen een inspanningsverbintenis, maar ook een kwantitatieve resultaatsverbintenis: tegen 2020 zou de laaggeletterdheid in Vlaanderen gedaald moeten zijn tot 3%. Daarvoor wordt onder andere ingezet op de zogenaamde ‘twee-generatiestrategie’: een aanbod van basiseducatie aan laaggeletterde ouders met schoolgaande kinderen. Die aanpak bleek in verschillende landen reeds vruchtbaar, enerzijds omdat ouders zelf ontvankelijker zijn voor een opleidingsaanbod in de periode dat hun kinderen starten met hun schoolloopbaan, en anderzijds omdat meer geletterde ouders ook een hefboomeffect kunnen uitoefenen op de geletterdheid van hun kinderen.

Toch moet de vraag gesteld worden of dit aanbod van basiseducatie voor jonge ouders kadert in een structureel beleid inzake levenslang leren met prioritaire aandacht voor laaggeletterde bevolkingsgroepen. Noch het VAPA, noch de Vlaamse Regeerverklaring, noch het Vlaams Hervormingsprogramma 2015 besteden enige noemenswaardige aandacht aan de volwasseneneducatie. Het Hervormingsprogramma 2016 wijdt wel een sectie aan levenslang leren, waarin sprake is van hervorming en schaalvergroting van het volwassenenonderwijs. Specifiek voor kansengroepen wordt gewag gemaakt van de ‘onderwijskwalificerende opleidingstrajecten’ (OKOT), een succesformule waarbij vroegtijdige schoolverlaters door samenwerking tussen het volwassenenonderwijs en de VDAB de kans krijgen om alsnog een kwalificatie van het secundair onderwijs te halen in combinatie met een beroepsopleiding. Voorts wordt expliciet aandacht besteed aan de versterking van het aanbod Nederlands als tweede taal (NT2) voor nieuwkomers. Opvallend is echter de afwezigheid van elke verwijzing naar het *Plan Geletterdheid Verhogen*, dat eind 2016 afloopt. Komt er een opvolging? (Hoe) werd dit plan geëvalueerd? (Hoe) kadert dit plan in een meer globale strategie om vooral laaggeschoolden en laaggeletterde volwassenen meer te laten participeren aan levenslang leren? Meer algemeen blijkt Vlaanderen nog niet te beschikken over een echt omvattend kansenbeleid inzake levenslang leren.

5.2.2. Werkbaar werk

Met het debat over loopbaanverlenging, terug van nooit weggeweest, is het voor verschillende werknemersgroepen een acute vraag of hun job werkbaar genoeg is om hem te blijven uitoefenen tot 67 jaar. Parallel aan de discussie rond ‘zware beroepen’ en de pensioensleeftijd, loopt dan ook het politiek debat rond ‘werkbaar werk’. Werk dat het label ‘werkbaar’ krijgt voldoet volgens de Vlaamse beleidsmakers aan vier voorwaarden: het leidt niet tot (problematische) werkstress; het houdt evenwicht met het privéleven; het biedt voldoende leerkansen en blijft motiverend (Stichting Innovatie & Arbeid, 2013).

Hoewel de regelgeving met betrekking tot werkbaar werk zich voornamelijk op het federale niveau bevindt hebben ook de Vlaamse sociale partners en de Vlaamse Regering er een prioriteit van gemaakt om meer mensen langer aan het werk te houden. Dit was al afgesproken in het Pact van Vilvoorde en dit engagement is herhaald in het Toekomstpact voor Vlaanderen 2020 dat op 19 januari 2009 werd afgesloten tussen de Vlaamse Regering, de Vlaamse sociale partners en de Verenigde Verenigingen. Het PACT 2020 stelt voorop dat de werkbaarheid van banen bij werknemers en zelfstandigen jaarlijks gemiddeld met minstens 0,5 procentpunt groeit. Hiermee

zou de werkbaarheidsgraad voor werknemers in 2020 minstens 60% bereiken en voor zelfstandigen zo dicht mogelijk bij 55% komen (Departement WSE, 09.03.2016).

Het enigszins 'wollig' en primair beleidsgericht concept 'werkbaar werk' kent wel reeds een sterkere inbedding op federaal en Vlaams niveau in de vorm van meetinstrumenten, recurrente bevragingen en omkaderend onderzoek. Het belangrijkste instrument op Vlaams niveau is de werkbaarheidsmonitor, ontwikkeld door de SERV en haar paritair aangestuurde Stichting Innovatie & Arbeid. Ze meet vier aspecten van arbeidskwaliteit: (1) psychische vermoeidheid, (2) welbevinden in het werk, (3) leermogelijkheden en (4) balans werk-privé. Er zijn al vier metingen voor werknemers uitgevoerd (2004, 2007, 2010, 2013) en drie voor zelfstandigen (2007-2010-2013). Deze driejaarlijkse meting zal ook in het Toekomstpact voor Vlaanderen 2020 voortgezet worden (dus in 2016, 2019) (SERV, 15.12.2015).

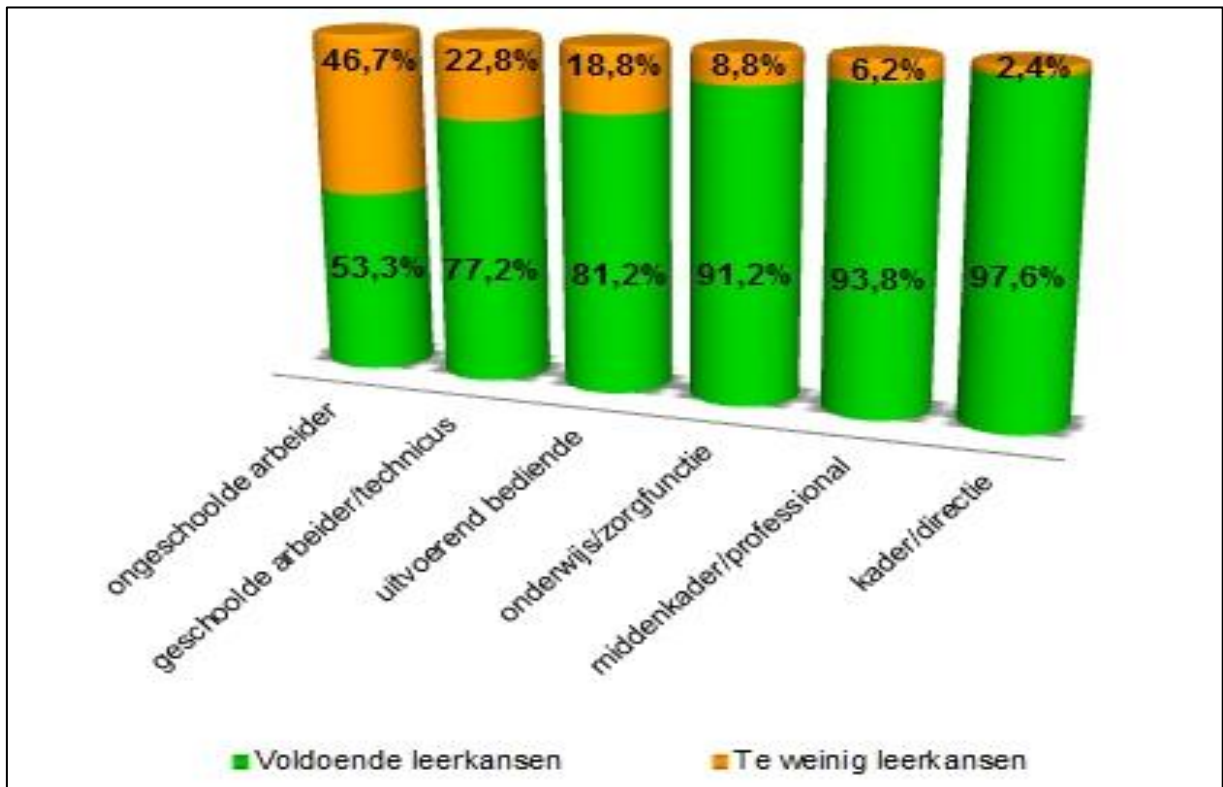
Uit de algemene resultaten van de werkbaarheidsmonitor blijkt dat de algemene werkbaarheidsgraad voor werknemers van 52,3% naar 54,6% steeg tussen 2004 en 2013.¹¹ Dit betekent dat in 2013 54,6% van de ondervraagde werknemers meldden dat ze geen of weinig last hebben van werkstress of van een gebrek aan motivatie en leermogelijkheden, en dat ze werk en privéleven goed kunnen combineren. Als we de evolutie tussen 2004 en 2013 van dichterbij beschouwen krijgen we volgend beeld:

- Het percentage jobs dat voldoende leermogelijkheden biedt neemt toe van 77,4% tot 82%.
- Het aandeel van de jobs dat een evenwichtige balans tussen werk en privéleven waarborgt was hoog in 2004 (88,2%) en is tussen 2004 en 2013 nog wat toegenomen tot 89,2%.
- Tussen 2004 en 2010 daalt het aandeel 'demotiverende' jobs van 18,7% naar 16,6%. Nu stijgt dit aandeel terug naar 18,1% in 2013.
- Het aandeel jobs met problematische werkstress blijft continu op een zeer hoog peil dat schommelt rond de 30%.

Meer werkbaar werk betekent dat meer mensen het haalbaar achten om hun job verder te zetten tot ze op pensioen kunnen. Uit de meting van 2013 blijkt namelijk dat 83,2% van de 40+ers met werkbaar werk het ziet zitten om te werken tot hun pensioen. Het aandeel werknemers dat bereid is te werken tot de pensioenleeftijd daalt naarmate werknemers te kampen hebben met meer werkbaarheidsproblemen. Van alle 40+ers die met één of meerdere werkbaarheidsknelpunten (werkstress, motivatieproblemen, etc.) geconfronteerd worden, acht nog slechts 48,5% het haalbaar om hun job tot het pensioen verder te zetten. De redenen waarom men het niet haalbaar acht om de huidige job tot het pensioen uit te voeren, kunnen verschillend zijn. Gezondheidsproblemen kunnen het verder werken in het gedrang brengen maar ook de arbeidsrisico's waaraan men blootgesteld is kunnen het doorwerken belemmeren. Uit de werkbaarheidsenquête blijken (zowel bij werknemers als zelfstandige ondernemers) vooral de hoge werkdruk (werkvolume, werktempo, tijdslimieten) en de fysieke belasting (lichamelijk zware taken, repetitieve bewegingen, gevaarlijke situaties, enz.) een belangrijke hypothese te leggen op de haalbaarheid om tot het pensioen door te werken. Ook het gebrek aan afwisseling in het werk verhoogt de kans dat men doorwerken niet haalbaar acht (Stichting Innovatie & Arbeid, 2015).

¹¹ Voor zelfstandigen bedroeg de werkbaarheidsgraad in 2013 51.4%.

Uit de werkbaarheidsmonitor blijkt er een duidelijk verband te bestaan tussen het opleidingsniveau en de kans om geconfronteerd te worden met één of meerdere werkbaarheidsknelpunten. Dit blijkt onder andere uit figuur 5.2. die de verdeling van het hebben van voldoende leerkansen weergeeft per beroepsgroep. Terwijl bijna alle kader- en directieleden in hun job voldoende leerkansen krijgen, is dat bij de ongeschoolde arbeiders allerm minst het geval. Bijna de helft van hen (47%) heeft een job met onvoldoende leermogelijkheden. Ook voor de geschoolde arbeiders, technici en de uitvoerende bedienden zijn de leerkansen relatief beperkt.



Figuur 5.2: De verdeling van het hebben van voldoende leerkansen per beroepsgroep (2013, %)

Bron: Stichting Innovatie & Arbeid/Werkbaarheidsmonitor (2013).

Met betrekking tot de gemotiveerdheid zien we eenzelfde patroon. Uit de werkbaarheidsmonitor blijkt namelijk dat maar liefst 30,6% van de ongeschoolde arbeiders aangeeft dat ze weinig motivatie uit hun job halen. Voor de andere categorieën ligt dit percentage heel wat lager, gaande van 21,5% voor geschoolde arbeiders/technici tot 'slechts' 9,8% voor werknemers in het onderwijs of de zorgsector (Stichting Innovatie & Arbeid, 05.03.2016).

Uit het bovenstaande blijkt dat jobs die laaggeschoolden uitoefenen voor veel indicatoren een hogere kans hebben om gepaard te gaan met één of meerdere werkbaarheidsknelpunten. Daarenboven achten werknemers die met dergelijke knelpunten geconfronteerd worden het in veel gevallen minder haalbaar om te kunnen doorwerken aan hun pensioen. Het is bijgevolg niet evident dat mensen langer aan het werk zullen blijven. Het zal heel wat inspanningen vergen van de overheid, de sociale partners, maar ook van werkgevers en werknemers om deze doelstelling te bereiken. Een hulpmiddel om de doelstelling te halen is een zodanig werkklimaat scheppen dat langer werken aantrekkelijk maakt. Daarom hebben de sociale partners en de Vlaamse Regering in datzelfde Toekomstpact voor Vlaanderen 2020 ook afgesproken dat zal gestreefd worden naar een verhoging van de kwaliteit van de arbeid zodat werkzaam worden en blijven voor iedereen aantrekkelijk is (Janssens, 2015). Uit onze analyse blijkt dat dit des te meer noodzakelijk is voor

laagopgeleiden die vaak zware beroepen uitoefenen. Aangezien het debat rond zware beroepen zich op het federale niveau afspeelt wordt er in dit rapport niet verder op ingegaan.

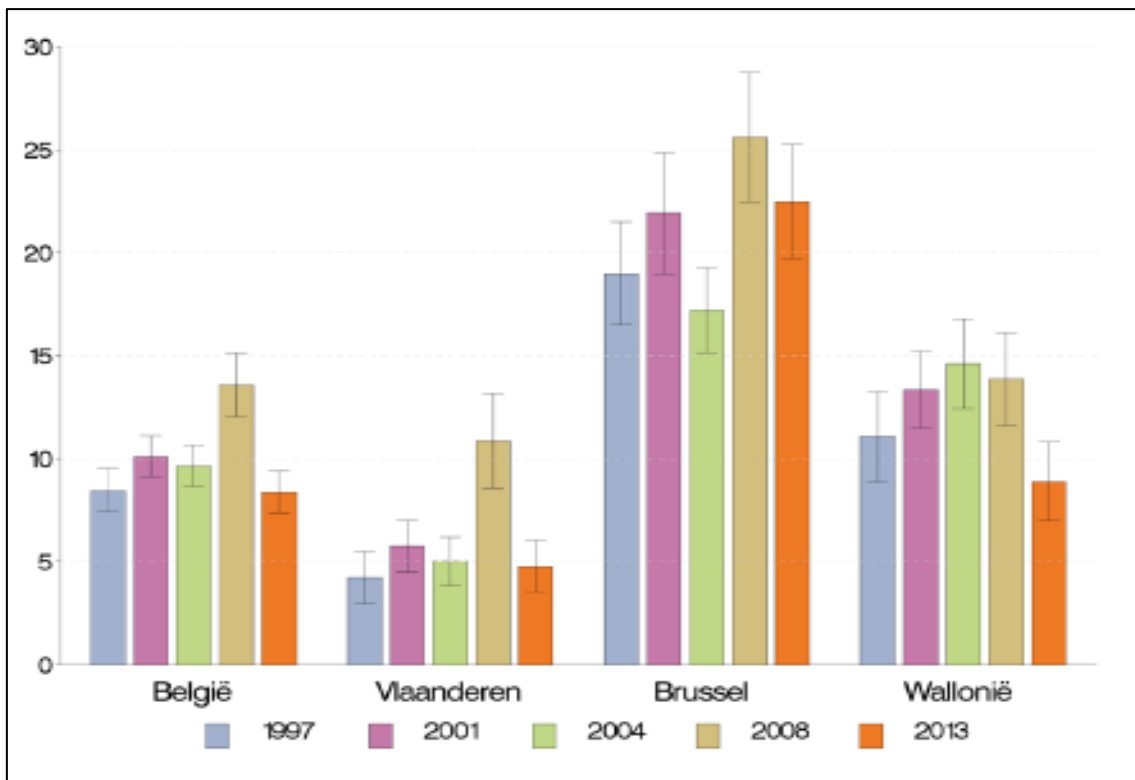
5.2.3. Gezondheidsbevordering

In het VAPA hecht de Vlaamse Regering veel belang aan een continue investering in gezondheidsbevordering. Zo moeten alle kinderen ten volle gebruik kunnen maken van hun universele recht op preventieve en curatieve gezondheidszorg. De Regering erkent het belang van vroegtijdige investeringen in de gezondheidszorg en refereert daarbij naar het rechtstreekse verband tussen armoede en (fysieke en geestelijke) gezondheidsproblemen bij kinderen en jongeren. Daarbij wordt het principe van het proportioneel universalisme gehanteerd: naast algemene investeringen wordt in het VAPA gewezen op noodzakelijke supplementaire investeringen in een empowerende aanpak voor kwetsbare groepen. In wat volgt zullen we zien dat die focus op kansarme groepen een absolute must is.

Uit de 2015 European Health Consumer Index (EHCI), een jaarlijkse ranglijst van de nationale gezondheidssystemen in 36 Europese landen, blijkt dat België het op vier na meest gebruikersvriendelijke gezondheidssysteem van Europa heeft. Volgens het Zweedse onderzoeksbureau Health Consumer Powerhouse (HCP) heeft België namelijk een zeer vrijgevig zorgsysteem en is het gericht op een goede dienstverlening. Voor wat betreft de toegankelijkheid behoort België samen met Zwitserland zelfs tot de absolute koplopers. Toch worden er ook aantal pijnpunten blootgelegd. Zo kan op het vlak van preventie (rookgedrag, lichamelijke opvoeding in scholen, etc.) nog vooruitgang geboekt worden (HCP, 2015).

Ondanks de hoge algemene score op de toegankelijkheid van de gezondheidszorg in Vlaanderen (België) is duidelijk dat niet iedereen dezelfde kansen heeft. Dit blijkt onder andere uit de door het Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid (WIV-ISP) uitgevoerde Gezondheidsenquête uit 2013. De uitgaven voor gezondheidszorgen wegen volgens die enquête relatief zwaarder voor huishoudens die slechts een beperkt inkomen hebben: Voor de 20% laagst verdienende huishoudens gaat het om 7% van het inkomen, terwijl de 20% meest verdienende huishoudens slechts 3% van hun budget aan gezondheidszorg spenderen. Deze percentages verbergen uiteraard grote verschillen tussen huishoudens binnen eenzelfde inkomensgroep, gezien de ongelijke individuele spreiding van de risico's. In België geeft maar liefst 26% van de huishoudens aan dat de bijdragen voor gezondheidszorgen (zeer) moeilijk passen binnen het beschikbare huishoudbudget. Bij de laagst verdienende huishoudens stelt niet minder dan 53% dat de uitgaven moeilijk om te dragen zijn, terwijl dit bij de meest verdienende huishoudens maar om 7% van de huishoudens gaat.

Wel moet gezegd dat er grote regionale verschillen zijn en de situatie minder precair is in Vlaanderen in vergelijking met de andere regio's. Figuur 5.3 geeft de evolutie weer van het aandeel huishoudens dat verklaart in het afgelopen jaar medische consumptie te hebben moeten uitstellen voor België en de verschillende gewesten tussen 1997 en 2013. Terwijl in Vlaanderen slechts 4% van de gezinnen stelde dat ze medische consumptie (medische zorgen, tandverzorging, geneesmiddelen, een bril en/of mentale zorgen) moesten uitstellen wegens financiële belemmeringen, was dit voor 22% van de Brusselse gezinnen het geval in 2013. Verder valt in het crisisjaar 2008 een duidelijke opwaartse sprong op in de betalingsproblemen (WIV, 2013).



Figuur 5.3: Evolutie van percentage huishoudens dat aangeeft in de afgelopen 12 maanden medische consumptie te hebben moeten uitstellen per Gewest (in %, 1997-2013)

Bron: WIV (2013).

Naast de financiële obstakels bevinden kansarme groepen zich ook op andere manieren in een benadeelde positie. Cijfers met betrekking tot de subjectieve gezondheid tonen namelijk aan dat laaggeschoolden, mensen die in armoede leven en migranten zich over het algemeen slechter voelen dan andere groepen (Noppe et al., 2011). Hieruit blijkt opnieuw dat ondanks de goede algemene scores betreffende de aangeboden gezondheidszorg een versterkte aandacht voor kansarme gezinnen noodzakelijk blijft.

De zesde staatshervorming breidt de Vlaamse bevoegdheden op het vlak van de gezondheidszorg aanzienlijk uit. Dit vormt een goede aanleiding tot een grondige bezinning over strategische keuzen, onder andere m.b.t. de sociale (en armoede-)dimensie van de gezondheidszorg. De Vlaamse Regering lijkt daarbij te opteren voor een tweesporenbeleid: gezondheidsbevordering (onder andere door reorganisatie van de eerstelijnszorg), en verdere uitbouw van de Vlaams Sociale Bescherming (onder andere door integratie van ouderenzorg en thuiszorg). Het overleg hierover is nog maar recent opgestart en zal pas in 2017 uitmonden in concrete plannen. Het VAPA vermeldt echter wel enkele krijtlijnen vanuit het oogpunt van armoedebestrijding: een sterke nadruk op preventieve gezondheidszorg, met specifieke aandacht voor het bereiken van kansengroepen; en een balans tussen fysieke en geestelijke gezondheidszorg. Vooral op dat laatste vlak zijn de drempels nog erg hoog.

Preventieve gezondheidszorg: het voorbeeld van de 1-euro-maaltijden

Naast de algemene noodzaak om te investeren in de gezondheidszorg wordt er in het VAPA dieper ingegaan op het belang van voldoende en gezonde voeding. Zo wil de Vlaamse Regering onder andere inzetten op een herverdeling van voedseloverschotten naar de meest kwetsbaren uit de maatschappij. Daarnaast wordt ook veel aandacht gehecht aan de uitroling van de zogenaamde 1-euro-maaltijden voor kwetsbare kinderen tot en met 12 jaar over Vlaanderen. Het verband tussen 1-euro maaltijden voor kinderen en actief ouder worden lijkt misschien op het eerste gezicht ver gezocht, maar het illustreert wel de filosofie van sociale investeringen. Vroege investeringen kunnen soms des te meer renderen op langere termijn.

Concreet kunnen steden zich inschrijven om deel te nemen aan het project van de 1-euro-maaltijden via een projectoproep. Terwijl de steden zelf moeten instaan voor de infrastructuur betaalt de Vlaamse overheid personeelskosten en de maaltijden. Minister van Armoedebestrijding Liesbeth Homans (N-VA) voorziet 1,2 miljoen euro. Ze begon met het principe als OCMW-voorzitter in Antwerpen en rolt het nu uit in heel Vlaanderen. Het vormt één van de speerpunten van het armoedebelaid. Zo moet het initiatief bekeken worden vanuit een 'integrale benadering': Naast een gezonde maaltijd zorgt het initiatief namelijk ook voor een aanspreekpunt waar gezinnen terecht kunnen met concrete vragen. Via een vertrouwenspersoon kunnen er ook andere hulpvragen opgenomen worden zoals huiswerkbegeleiding en gezinsondersteuning (Homans, 29.07.2015).

Positief is dat het aanbieden van de maaltijden gekoppeld word aan een mogelijkheid om moeilijk bereikbare gezinnen in armoede proactief te bereiken en ze zo integraal mogelijk te ondersteunen. Zo geeft een meerderheid van de goedgekeurde projecten aan dat ze zullen samenwerken met organisaties zoals Huizen van het Kind. Deze Huizen zijn op zichzelf al een samenwerkingsverband tussen actoren zoals Kind en Gezin, CAW's en andere organisaties. Zij hebben zicht op wat er voorhanden is in de gemeenten en hoe ze mensen daar het best naartoe kunnen leiden. Bovendien werken de goedgekeurde projecten samen met doelgroepverenigingen. Negen projecten werken samen met Verenigingen waar armen het woord nemen, zes met Welzijnsschakels en zeven werken met lokale groepen, zoals een ouderenvereniging of met een bestaande adviesraad. Deze participatieve aanpak draagt er toe bij dat de projecten verder ontwikkeld worden met aandacht voor de mensen die er beroep op zullen doen (Caritas, 11.01.2016).

Er moet wel over gewaakt worden dat het aanbod van de 1-euro-maaltijd niet gepercipieerd wordt als een goedkope maaltijd zonder meer. Om kwetsbare mensen op een structurele manier gezonder te laten leven zijn er leerprocessen nodig. Organisaties en initiatieven die mensen in armoede willen begeleiden en ondersteunen zijn daar een essentiële schakel in. Velen van hen moeten het voortaan echter met veel minder middelen (subsidies) stellen. Daarenboven kan het aanbod van 'goedkope maaltijden voor de armen' als stigmatiserend ervaren worden (Vranken, 25.06.2015). Het Netwerk tegen Armoede stelt als alternatief dan ook voor om kinderen in armoede gewone schoolmaaltijden tegen een dergelijk goedkoop tarief aan te bieden. Het werkt namelijk minder stigmatiserend en maakt de schoolfactuur een stuk beter betaalbaar (Netwerk tegen Armoede, 29.01.2015). Een ander aandachtspunt is de ruimtelijke spreiding van het aanbod. Hoewel de armoedeproblematiek in steden als zeer acuut ervaren wordt, is armoede ook duidelijk aanwezig op het platteland. Zo zijn de huishoudens die behoren tot de groep van de 10% armsten iets minder vertegenwoordigd op het platteland, maar huishoudens die net iets minder arm zijn (de groep tussen de 15 en 20% armsten) zijn dan weer sterker oververtegenwoordigd op het platteland. Bovendien lijken een aantal subgroepen zoals oudere personen en éénoudergezinnen het net moeilijker te hebben op het platteland (Marissal et al., 2013). Landelijke Thuiszorg waarschuwt dan ook voor een potentiële verwaarlozing van de verdoken armoedeproblematiek op het platteland (Landelijke Thuiszorg, 8.05.2015).

5.3. Besluit: proactief investeren heeft levenslange voordelen

Uit de verschillende definities van actief ouder worden blijkt duidelijk dat het een vlag is die vele ladingen kan dekken. Een gemeenschappelijke component is dat een beleid dat bijdraagt aan het actief ouder worden erin slaagt om de mogelijkheden voor gezondheid, participatie en veiligheid te optimaliseren zodat de levenskwaliteit voor ouderen verbetert. Dit impliceert dat alle behandelde thema's in dit rapport (vóór- en vroegschoolse educatie, onderwijs, jeugdgaranties, beroepsopleidingen en huisvesting) gelinkt kunnen worden aan actief ouder worden. Zo hebben we kunnen vaststellen dat investeringen in elk van die domeinen een blijvend effect op de betrokkenen kunnen hebben en dus actief ouder worden bevorderen.

Rekening houdend met het grotere rendement van vroegtijdige investeringen en de blijvende voordelige effecten van dergelijke investeringen op latere leeftijd, kan geconcludeerd worden dat er in sommige gevallen een mismatch bestaat tussen het rendement van de investeringen en de feitelijke investeringen. Meer investeren in individuen op een vroegere leeftijd zou er namelijk toe leiden dat er minder grote investeringen nodig zijn op latere leeftijd zoals nu vaak het geval is. Bijgevolg kan men pleiten voor een verschuiving van investeringen in gezondheid en menselijk kapitaal in de tijd.

In dit hoofdstuk is duidelijk gebleken dat de sociaal-economische omgeving een enorme impact heeft op de gezondheid, sociale integratie en participatie van individuen. Dit toont eens te meer aan dat extra investeringen in kansarmen niet alleen vanuit solidaire overwegingen verdedigbaar zijn, maar ook belangrijke economische voordelen hebben. Zo kunnen proactieve investeringen in het opleidingsniveau en de gezondheid van benadeelde groepen ertoe leiden (a) dat de betrokkenen minder vroeg de arbeidsmarkt verlaten, en (b) dat aanzienlijke curatieve kosten op latere leeftijd vermeden worden.

Het *opleidingsniveau* verhogen door volwasseneneducatie blijkt in Vlaanderen echter maar op een beperkt enthousiasme te kunnen rekenen. Ondanks het goed uitgebouwde aanbod van volwassenenonderwijs en van de VDAB, en de lage drempels met betrekking tot gezinsverantwoordelijkheden, kostprijs of werktijden blijkt de leerbereidheid relatief beperkt te zijn. Ook hier ligt de sleutel op jongere leeftijd: een grondige modernisering en democratisering van het secundair onderwijs zou niet alleen rechtstreeks bijdragen tot meer gekwalificeerde uitstroom, maar zou bovendien de leerbereidheid van volwassenen – en dus de participatie aan levenslang leren – kunnen verhogen.

Dit belet uiteraard niet dat ook in de volwasseneneducatie zelf nog verdere maatregelen kunnen getroffen worden om – vooral laaggeschoolde en laaggeletterde – volwassenen opnieuw aan het leren te krijgen. Zoals bleek uit de screening van Vlaamse beleidsdocumenten (regeerverklaring, hervormingsprogramma's, VAPA) zijn er wel enkele interessante losse maatregelen – deels reeds genomen, deels aangekondigd. Maar er is behoefte aan een meer coherent en voluntaristisch kader:

- In de eerste plaats ontbreekt het aan *doelgroepspecifieke targets*. In het Pact Vlaanderen 2020 wordt de algemene Europa 2020 target van 15% participatie aan levenslang leren op maandbasis overgenomen, maar zonder opsplitsing naar subgroepen. De specifieke target van 3% laaggeletterden tegen 2020 maakt wel deel uit van de streefcijfers in de sfeer van de armoedebestrijding, maar wordt bij ons weten niet systematisch opgevolgd en is niet gekoppeld aan specifieke inspannings-indicatoren. Op die manier dreigt men tegen 2020 een illusie armer te worden. Het is o.i. noodzakelijk om minstens voor laaggeschoolden – en eventueel ook voor andere kansengroepen – specifieke targets voorop te stellen. Men zou bijvoorbeeld

streefcijfers kunnen vooropstellen m.b.t. stelselmatige verlaging van het aandeel laaggekwaliceerde volwassenen op actieve leeftijd, analoog met de verlaging van het percentage vroegtijdige schoolverlaters. Een simulatie op EU-niveau leert dat een jaarlijkse vermindering van het aandeel laaggekwaliceerde volwassenen met 0,5% in één decennium zou kunnen leiden tot een vermindering van het armoederisico met 18,6 miljoen mensen: met deze éne hefboom zou m.a.w. bijna de volledige EU-doelstelling m.b.t. armoedebestrijding (-20 miljoen) gerealiseerd worden (Nicaise e.a., 2013).

- Streefcijfers zijn uiteraard niet voldoende: er zou ook een *actieplan* moeten aan gekoppeld worden. Het Plan Geletterdheid Verhogen kan een belangrijke pijler van een dergelijk plan uitmaken; ook de maatregelen i.v.m. basiseducatie voor ouders (VAPA) en de OKOTs uit het Vlaams Hervormingsprogramma horen erin thuis. Maar andere krachtige impulsen zijn denkbaar, zoals: actieve promotie van EVC en EVK, vooral voor de massaal instromende nieuwkomers; de uitbouw van een individueel leerkrediet voor ongekwalificeerde volwassenen, beginnend bij alle categorieën van niet-tewerkgestelden (werklozen, leefloongerechtigden, langdurig zieken, personen met een handicap...). Er kan gedacht worden aan financiële incentives naar analogie met de '1-euro-per-uur' bij de VDAB. Voor sommige categorieën kan gedacht worden aan varianten van vormingsplicht, zoals die reeds de facto bestaat voor werklozen en nieuwkomers. Belangrijk is dat dit een positief, 'aanklampend' aanbod blijft en geen nieuwe uitsluitingsmachine wordt (zoals de uitsluiting van vroegtijdig schoolverlaters uit de inschakelingsuitkeringen).
- In het algemeen vergt een betere *afstemming van het vormingsaanbod met de vraag van laaggeletterde bevolkingsgroepen* een grotere flexibiliteit en creativiteit. De ervaring van welzijnswerkers toont dat er bij deze bevolkingsgroepen tal van leervragen leven die niet beantwoord (kunnen) worden door het reguliere aanbod. Het gaat vaak eerder om levensbreed leren ('life skills') dan om beroepsvaardigheden: vragen m.b.t. consumptie en budgetbeheer, opvoeding van kinderen, gebruik van ICT, media en communicatiemiddelen, mobiliteit, huisvesting, administratie, milieuzorg enz. Deze vragen zouden kunnen beantwoord worden door partnerships tussen de basiseducatie, het welzijnswerk en het sociaal-cultureel werk, maar het decretale kader daarvoor ontbreekt. Vanuit een sociaal investeringsperspectief zijn ze even belangrijk als arbeidsmarktgerichte opleidingsbehoeften.

Zowel de kans op een *gezond leven* als de toegankelijkheid van de *gezondheidszorg* blijken volgens een sociaaleconomische gradiënt te verlopen: mensen in armoede ontberen heel wat elementair comfort, lopen meer gezondheidsrisico's, ondervinden meer financiële, kennis- en psychologische drempels in de toegang tot zorgen, en moeten bepaalde medische zorgen noodgedwongen uitstellen. Het feit dat de *gezonde levensverwachting bij laaggeschoolde mannen in ons land 20 jaar korter is dan bij hooggeschoolde mannen* (53 jaar versus 73 jaar – cf. Van Oyen e.a., 2010) suggereert dat de kost van non-beleid in dit domein enorm hoog is. Actief ouder worden blijkt m.a.w. in de huidige omstandigheden erg moeilijk voor laaggeschoolden. Net zoals bij bepaalde groepen kansarme jongeren kan men hier haast van een 'verloren generatie' spreken. Dit moet een sterke stimulans zijn om te investeren in 'actief ouder worden' bij kansarme groepen. Alhoewel het federale niveau heel wat sleutels in handen blijft houden, beschikt Vlaanderen nu op dit vlak wel over bijkomende hefbomen. Vooral preventieve gezondheidsbevordering is een cruciale gemeenschapsbevoegdheid geworden.

Aangezien gezondheidspreventie evenzeer bepaald wordt door de algemene *levensomstandigheden* als door bewustmaking en screening, vergt dit een zeer brede aanpak vanuit een systeembenadering. Momenteel wordt vooral aan gezondheidspromotie gedaan via de beleidsdomeinen welzijn, onderwijs en werk, maar in het volgend hoofdstuk zal blijken hoe

cruciaal ook de rol van het beleidsdomein huisvesting is. Ook cultuur (sociaal-cultureel werk, media), milieu, economie (voedingsindustrie, sociale economie), energie, ruimtelijke ordening, sport, mobiliteit, integratiebeleid... kunnen bijdragen aan gezondheidspreventie voor kansarme groepen.

Voor de *geestelijke gezondheidszorg* heeft tot op heden erg hoge drempels. Gezien de grote sociale ongelijkheden in geestelijke gezondheid is dit een belangrijk aandachtspunt voor toekomstig Vlaams beleid.

6. Huisvesting

Alle moderne welvaartsstaten beschikken over een uitgebreid arsenaal aan instrumenten om het recht op een degelijke huisvesting te helpen realiseren voor alle burgers. We denken daarbij aan subsidies aan huurders en eigenaars, fiscale tegemoetkomingen, renovatiepremies, rechtstreekse investeringen in sociale woningbouw en allerlei diensten zoals woonzorgcentra, sociale verhuurkantoren, tot en met opvang van vluchtelingen en dak- en thuislozen.

In het SIP wordt voornamelijk gewezen op het belang van een aangepaste en kwaliteitsvolle huisvesting voor ouderen. Zij kunnen op die manier namelijk langer de controle hebben over hun eigen leven waardoor de nood aan aangepaste voorzieningen vermindert. Gezien de stijgende nood aan opvangcapaciteit zal het beleid met betrekking tot de kwantiteit en kwaliteit van huisvesting enkel in belang toenemen. Toch lijkt deze focus van sociale investeringen in wonen op 'wonen voor ouderen' een schromelijke conceptuele verenging. Naast het evidente belang voor ouderen heeft een kwaliteitsvolle huisvesting meer algemene positieve effecten voor alle gezinnen.

Het Vlaamse woonbeleid bevindt zich op een kruispunt, nu belangrijke bevoegdheden en budgetten overgedragen worden van het federale naar het Vlaamse niveau. Toch klinkt het Vlaams Regeerakkoord (Vlaamse Regering, 2014) eerder behoudsgezin wat het woonbeleid betreft: de nadruk blijft liggen op private eigendomsverwerving, met een zeer langzame afbouw van de geldverslindende woonbonus. Het 'versterken van de private huurmarkt' is een bijkomende prioriteit, met nadruk op betaalbaarheid, kwaliteit en woonzekerheid voor de huurders, gekoppeld aan 'betaalzekerheid' voor de eigenaars. Zoals we zullen zien is dit een terechte prioriteit, omdat de private huurmarkt voor kansarme groepen tegelijk zeer belangrijk en zeer problematisch is. Ook de sociale huursector wordt niet vergeten, met een nadruk op doorstroming wanneer de sociale situatie van de huurders gewijzigd is, en op activering van de huisvestingsmaatschappijen om het aanbod verder uit te breiden. Opvallend is ook het voornemen om sociale verhuurkantoren in te schakelen als spil in het 'sociaal huisvestingsbeleid op de private huurmarkt'.

In het VAPA worden met betrekking tot wonen twee accenten gelegd: investering in woonkwaliteit enerzijds, en een strategische aanpak van de dak- en thuisloosheid anderzijds. Ook hier blijft de kritische lezer, ondanks de vele positieve voornemens, op zijn honger zitten, omdat deze focus op twee deelaspecten niet gekaderd is in een totaalvisie op het woonbeleid. Die totaalvisie vindt men wel in het Vlaams Regeerakkoord, maar dan rijst weer de vraag naar de coherentie tussen beide documenten.

Zoals in de vorige secties beginnen we met een analyse van het sociale investeringskarakter van het huisvestingsbeleid. Vervolgens vatten we een aantal inzichten samen omtrent de huisvestingsmarkt in Vlaanderen en de positie van arme bevolkingsgroepen daarbinnen. Ten slotte volgt een kritische analyse van de huisvestingsdimensie van het Vlaamse (woon)beleid. Om

binnen het beperkte bestek van deze sectie niet verloren te lopen in de complexiteit van het thema, beperken we ons voornamelijk tot de huisvestingsfunctie van het woonbeleid en gaan we niet in op aspecten zoals ruimtelijke ordening, nutsvoorzieningen e.d.m.

6.1. Investeren in huisvesting

Uit een studie van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO, 2011) blijkt dat er enorme (economische) kosten verbonden zijn aan gebrekkige huisvesting. De organisatie bestudeerde huisvesting aan de hand van vier onderling verbonden dimensies:

- de fysieke structuur van het huis;
- de thuis (psychosociale, economische en culturele constructie gecreëerd door het gezin);
- de infrastructuur van de buurt (fysieke toestand van de gebouwen in de onmiddellijke omgeving);
- de gemeenschap (sociaal klimaat en de bevolking en diensten in de buurt).

De WHO stelt daarbij dat elk van de vier dimensies het potentieel hebben om een directe of indirecte impact te hebben op de fysieke, sociale en mentale gezondheid van de inwoners. Wanneer verschillende dimensies met elkaar interageren zal de impact groter zijn. De studie kwantificeert de gezondheidsimpact van diverse risico's gepaard gaande met gebrekkige woonomstandigheden. De bestudeerde risico's zijn enorm divers en bevatten kenmerken van het de woning zelf (vochtigheid en schimmels, overbevolking in kleine wooneenheden, koolstofmonoxidevorming, koude, lood, etc.) en omgevingsfactoren (verkeersdrukke en uitlaatgassen, industrie, etc.). Uit de analyse blijkt onomstotelijk dat de gezondheidsgevolgen van inadequate huisvesting substantieel zijn. Naast directe linken zoals longaandoeningen door vocht werd ook aangetoond dat er een duidelijk verband was tussen de woonkwaliteit en de mentale gezondheid van de inwoners. Zo zorgt inadequate huisvesting voor een verhoogd stressniveau op verschillende domeinen: bewoners hebben vaak zorgen m.b.t. de veiligheid, of financiële zorgen over de huur, energieverbruik en extra (herstel)kosten. Daarenboven kunnen bepaalde types van woningen het gevoel van sociaal isolement bevorderen (zoals o.a. hoge appartementsblokken). Aanpassing van de woonomstandigheden om de negatieve impact op de gezondheid en veiligheid te minimaliseren heeft dan ook onmiskenbare positieve gevolgen voor zowel de inwoners als de maatschappij in het algemeen. De WHO benadrukt bijgevolg dat investeren in een gezonde en veilige woonomgeving niet alleen enorme voordelen voor de volksgezondheid met zich meebrengt, maar ook vanuit een economisch perspectief efficiënt is. Volgens het WHO rechtvaardigt de grote economische kost verbonden aan inadequate woonomstandigheden een woonbeleid dat kwaliteit hoog in het vaandel draagt (WHO, 2011).

Nicol (2006) baseerde zich op de LARES-dataset van de WHO om de relatie tussen woonomstandigheden en gezondheid in 8 Europese steden te onderzoeken. De dataset bevat gegevens van om en bij de 8500 respondenten die geïnterviewd werden over hun gezondheid en de omstandigheden waarin ze woonden. Daarenboven werd er door deskundigen een rapport opgemaakt van de staat van de woning van de betrokkenen. Uit de studie bleek er een onomstotelijk verband tussen de woonsituatie en het gezondheidsniveau van de betrokkenen: In de huizen met een hoog vochtigheid- en schimmelgehalte hadden de inwoners meer last van acute ziektes (zoals keelpijn, diarree, etc.) en chronische ziektes (o.a. migraine, astma, etc.). Andere symptomen werden toegeschreven aan mentale problemen ontstaan als een emotionele respons op negatieve omstandigheden (waaronder de gebrekkige huisvesting) (Nicol, 2006). In later onderzoek legde de auteur zich toe op sociale kosten-batenanalyses van (gebrekkig) huisvestingsbeleid voor kansarme groepen (Nicol et al., 2010).

Urbanos-Garrido (2012) bevestigt de bevindingen door de WHO in een studie naar de impact van woonomstandigheden in Spanje. Daaruit blijkt dat de ongelijkheid van kansarme gezinnen in vergelijking met de rest van de bevolking verder uitgediept wordt door een gebrek aan kwaliteitsvolle huisvesting. De auteur pleit ervoor om meer belang te hechten aan de 'Health in All Policies' strategie van de WHO waarbij gepleit wordt voor een integratie van het gezondheidsdomein in andere beleidsdomeinen, inclusief huisvesting. Sociale investeringen in huisvesting kunnen namelijk bijdragen aan het verkleinen van de gezondheidskloof tussen kansarme gezinnen en de rest van de bevolking. Gezien de positieve effecten van dergelijke investeringen worden de 'kosten' op latere termijn terugverdiend (Urbanos-Garrido, 2012).

Uit grootschalig onderzoek van Friedman (2010) in het Verenigd Koninkrijk blijkt eveneens dat de woonomstandigheden een belangrijke impact hebben op de gezondheid en het algemeen welzijn van individuen. In de studie werd naast een bespreking van potentiële effecten ook een berekening gemaakt van de bijhorende economische kost van slechte woonomstandigheden. Op gezondheidsvlak werden de kosten van medische behandelingen berekend die in verband gebracht werden met gebrekkige woonomstandigheden. De cijfers waren gebaseerd op geschatte kosten voor doktersbezoeken, behandelingen en ziekenhuisopnames waarbij een slechte huisvesting als voornaamste oorzaak werd gegeven. De geschatte extra kosten bedroegen ongeveer 3,5 miljard euro per jaar (Friedman, 2010).

Naast de bovenvermelde nefaste effecten van een gebrekkige huisvesting hoeft het niet te verwonderen dat een (volledig) gebrek aan huisvesting een nog grotere impact heeft op de gezondheid en welzijn van de betrokkenen. Uit onderzoek uitgevoerd aan de Universiteit van Sheffield blijkt dat mensen die op straat moeten leven gemiddeld 30 jaar jonger sterven. Zo overlijden dakloze mannen gemiddeld rond de leeftijd van 47 en voor vrouwen is dat zelfs maar 43 jaar. Dit staat in sterk contrast met de levensverwachting van de gemiddelde westerling, die rond 77 jaar ligt. De studie peilde ook naar de voornaamste oorzaken van het vroegtijdig overlijden van daklozen: In 30% van alle gevallen wordt het jong sterven veroorzaakt door drugs- en drankmisbruik. Andere belangrijke oorzaken zijn zelfmoord en infecties. Volgens de onderzoekers zijn de resultaten choquerend maar niet verrassend. Het leven op straat is hard en de stress die hierbij komt kijken eist een zware tol. Het onderzoek bevestigt dan ook het troosteloze beeld van de gevolgen van dakloosheid op de gezondheid en het welzijn van mensen die hier slachtoffer van worden (Thomas, 2012). Ook al zijn rechtstreekse causale verbanden vaak moeilijk aantoonbaar, het valt niet te loochenen dat minstens een deel van deze gezondheidsproblemen aan de dakloosheid toe te schrijven zijn.

Naast het hierboven beschreven verband tussen de kwaliteit van huisvesting enerzijds en de gezondheid en kansarmoede blijkt uit de European Quality of Life Survey (EQLS) dat een kwaliteitsvolle woning als enorm belangrijk wordt beschouwd door de inwoners. Onderzoek in de 28 EU-landen heeft namelijk aangetoond dat een bevredigende huisvesting zich bovenaan de hiërarchie van menselijke behoeften bevindt: Naast het hebben van een goede job wordt een adequate huisvesting gemiddeld genomen beschouwd als de belangrijkste voorwaarde voor een kwaliteitsvol leven. Uit de EQLS bleek dan ook dat de kwaliteit van de huisvesting een significante determinant is van de algemene levenstevredenheid, zelfs na controle voor andere relevante factoren zoals het inkomen. Vanuit een beleidsperspectief wordt dan ook gesteld dat bovenstaande bevindingen het belang aantonen van een beleidsaanpak die de toegang tot een betaalbare en degelijke huisvesting promoot. Aangezien huisvesting een dermate belangrijk effect heeft op het subjectief welbevinden van de bevolking, zou de introductie van (minimum)normen betreffende de kwaliteit ook een invloed moeten hebben op de sociale cohesie van de bevolking (Eurofound, 2006).

6.2. Het Vlaamse huisvestingsbeleid

6.2.1. De ongelijke verdeling van de woonkwaliteit

Alvorens de Vlaamse beleidsmaatregelen ter verbetering van de huisvestingsituatie te bespreken, is het belangrijk om stil te staan bij de huidige toestand van de Vlaamse woningen.

Belangrijk in dit verband was de recente systematische screening van 5000 woningen door enquêteurs die hiervoor een speciale opleiding volgden. Hun opdracht bestond erin de woning kamer voor kamer te screenen volgens voorgeschreven criteria. De verschillende mogelijke gebreken en de ernst van de gebreken werden uitgebreid beschreven en met foto's geïllustreerd in een handleiding. De technische verslagen van de Vlaamse overheid voor het beoordelen van de conformiteit van de woningen met de normen van de Vlaamse Wooncode vormden de leidraad voor het samenstellen van dit analyseschema. In het Grote Woononderzoek (Winters e.a., 2015) werden de verschillende gebreken in detail beschreven en de verschillen tussen groepen en gebieden systematisch geanalyseerd. Uit de cijfers bleek dat 37% van de woningen, ongeveer 1 miljoen Vlaamse woningen, van ontoereikende kwaliteit is. 13% heeft structurele ingrepen nodig, al dan niet aangevuld met beperkte herstellingen. Het gaat dan over stabiliteitsproblemen, vochtproblemen, onvoldoende woonoppervlakte of het ontbreken van sanitair. Onder structurele ingrepen vallen dus de meer fundamentele bouwtechnische ingrepen aan structuur, indeling en uitrusting van de woning. Opvallend is dat het aandeel private en sociale huurwoningen in de structureel ontoereikende woningen ongeveer gelijk is. De kwaliteit van de overige 24%, de "net-niet-categorie", kan toereikend gemaakt worden mits kleine herstellingswerken, zoals herstellingen aan technische installaties, creëren van voldoende verluchting, een veiligere trap, enzoverder.

Het is bekend dat er een sterke samenhang is tussen woningtype, deelmarkt en socio-economische kenmerken van de bewoners. Om een inzicht te krijgen in het afzonderlijke effect van mogelijke verklarende kenmerken op de woningkwaliteit werd een multivariate analyse uitgevoerd. Wat betreft kenmerken van de huishoudens wordt zoals verwacht vastgesteld dat de drie hoogste inkomensquintielen woningen van een betere kwaliteit bewonen dan de twee laagste quintielen. Wanneer ook bouwjaar in de regressie wordt opgenomen, verdwijnt dit effect gedeeltelijk, wat er op wijst dat de lagere inkomens relatief meer in oudere woningen wonen. Zoals verwacht constateerden de onderzoekers een duidelijke samenhang tussen bouwperiode en de energiezuinigheid. Zo komen muur-, vloer- en leidingisolatie maar beperkt voor bij woningen gebouwd voor 1970. Uit een vergelijking van de cijfers gebaseerd op de Woonsurvey (2005) en het Grote Woononderzoek van 2013 blijkt dat de beide curves dicht tegen elkaar liggen. Voor deze vormen van isolatie is dus relatief weinig vooruitgang geboekt door renovatie (Winters et al., 2015).

Gezien het duidelijke verband tussen een gebrekkige huisvesting en (laag) inkomen zijn investeringen in huisvesting en energiezuinigheid onontbeerlijk. Het VAPA vermeldt in dit verband een Actieplan Energiearmoede dat gepland is tegen eind 2015. Terecht ligt de focus onder andere op een structurele verlaging van het energieverbruik in de woningen van kwetsbare gezinnen. De bestaande doelgroepgerichte instrumenten (energiescan, premies voor sociale dakisolatieprojecten, etc.) zullen in dit plan geëvalueerd worden. Het valt af te wachten wat de concrete resultaten zullen zijn. In de volgende secties gaan we dieper in op het ruimere kader van het algemeen huisvestingsbeleid vanuit een armoedeperspectief. Daarbij staan we voornamelijk stil bij het recente (aangekondigde) beleid hieromtrent.

6.2.2. De ongelijke verdeling van woonsubsidies

Als een overheid ervoor kiest om de herverdeling niet alleen via de inkomens te laten verlopen maar ook langs andere wegen een gelijke uitgangssituatie te scheppen voor alle huishoudens (gelijkheid in kansen), worden er op andere beleidsterreinen, in casu de woningmarkt (ook) subsidies ingezet. Deze hebben al dan niet gewenste herverdelingseffecten. Vanuit de sociale investeringsoptiek is het belangrijk om naast het rendement van maatregelen ook rekening te houden met de verdeling van de middelen.

In een recente studie van Haffner & Heylen (2014) werd de verdeling van woonsubsidies in Vlaanderen en Nederland onder de loep genomen. In lijn met de internationale literatuur wordt een woonsubsidie hierbij gedefinieerd als een verlaging van de kostprijs van de woonconsumptie als gevolg van een directe of indirecte overheidstussenschikking. Deze definitie sluit aan bij het investeringsperspectief op wonen: in deze zienswijze is een woning een investeringsgoed waarmee inkomsten gegenereerd worden als gevolg van het eigen gebruik of verhuur. De vergelijking van het instrumentarium voor woningeigenaars toont aan dat er in Vlaanderen een veel breder gamma aan subsidies voorhanden is dan in Nederland. Vlaanderen kent een aantal fiscale subsidies voor eigenaars volgens de primaire structuur (hypotheekaf trek, verlaagd btw-tarief, vermindering onroerende voorheffing en verlaagde registratierechten), maar ook renovatiepremies, sociale leningen en sociale koopwoningen. Uit een vergelijking van de verdeling van deze subsidies voor eigenaar-bewoners over verschillende inkomensgroepen blijkt dat deze in Vlaanderen meer toevloeien naar de hogere inkomens dan in Nederland. Als alle subsidies voor eigenaars worden samengeteld, ontvangen in Vlaanderen de twee hoogste quintielen elk circa 30% van het totaalbedrag. Dit is meer dan een evenredig met hun populatie-aandeel. Verder gaat circa 20% naar het middelste quintiel, terwijl de twee laagste quintielen - en voornamelijk quintiel 1 - een kleiner dan evenredig aandeel ontvangen (Haffner & Heylen, 2014).

Eén van de belangrijkste subsidies inzake eigendomsverwerving is de zogenaamde *woonbonus*. De woonbonus is een eenvoudig systeem waarbij men jaarlijks de kapitaalaflossingen en interestafbetalingen fiscaal mag aftrekken voor de enige en eigen woning. Deze bedragen zijn beperkt tot een basisbedrag dat de eerste tien jaren verhoogd wordt. Uit een studie van het Steunpunt Wonen (Goeyvaerts e.a., 2014) bleek dat de woonbonus allerm minst het gewenste effect heeft. In plaats van woningen betaalbaar te maken, drijft de woonbonus de prijzen van gezinswoningen omhoog. Gezinnen calculeren immers deze bonus in bij het bepalen van hun beschikbaar woonbudget – en verkopers doen hetzelfde. De onderzoekers concluderen dan ook dat de invoering van de woonbonus waarschijnlijk geen gunstig effect heeft gehad op de eigendomsverwerving.

Bovendien heeft de woonbonus nog andere nadelige gevolgen. Doordat huizen niet betaalbaarder werden, richten een aantal mensen zich nog steeds noodgedwongen tot de private huurmarkt. Voor deze groep private huurders zijn de overheidstegemoetkomingen veel kleiner. Anderzijds komt 72% van het voordeel van de woonbonus terecht bij de hoogste 40% inkomens. Zo komen de voordelen vooral terecht bij wie daar het minste nood aan heeft en versterkt de woonbonus dus de inkomensongelijkheid. Een meer neutrale behandeling van huur en eigendom is aangewezen. Daarnaast gaan heel wat gezinnen na het afbetalen van hun woning een nieuwe lening aan om hun woning te renoveren, niet uit financiële nood, maar omdat het fiscaal voordelig is. Dit terwijl jonge afbetalende eigenaars weinig of geen fiscaal voordeel genieten om bijkomend te renoveren omdat hun bestaande lening het volledige voordeel van de woonbonus reeds opgebruikt. Renovatie (vooral voor energiematregelen) zou dan ook beter via andere kanalen gestimuleerd worden (Vastmans et al., 2014). Naast het regressieve herverdelingseffect bleek de woonbonus een enorme budgettaire impact te hebben. Uit een advies van de Vlaamse

Woonraad blijkt namelijk dat bij een ongewijzigd beleid de uitgaven zouden stijgen van 1,2 miljard euro in 2010 tot naar schatting 2,9 miljard euro in 2024. Als het fiscale voordeel voor de bestaande contracten behouden blijft, is er volgens de Woonraad tussen 2014 en 2024 geen budgettaire ruimte voor een nieuw beleid (Vlaamse Woonraad, 29.01.2013).

Toch wordt ook aangespoord tot voorzichtigheid. De onderzoekers schatten dat een onmiddellijke afschaffing van de woonbonus een neerwaartse prijscorrectie van meer dan 20% zou betekenen. Gezinnen die hun huis zouden willen of moeten verkopen, worden dan geconfronteerd met een waarde die lager ligt dan de nog uitstaande hypotheek. Ook bij kleinere prijsdalingen zullen de, voornamelijk jonge, gezinnen vermoedelijk langer in hun huidige woning blijven wonen, ook al voldoet deze niet meer aan hun noden. De onderzoekers werkten verschillende afbouwscenario's voor de woonbonus uit en bekeken telkens de mogelijke effecten. Als minimale ingreep stellen ze het niet-indexeren van de woonbonus voor. Een afbouw dient zich volgens hen ook uit te strekken over een periode van 20 à 25 jaar en wordt misschien best nog enkele jaren uitgesteld, in afwachting van een gunstiger economisch klimaat (Vastmans et al., 2014). De Vlaamse Regering heeft dit advies grotendeels gevolgd. In het Vlaamse Regeerakkoord werd namelijk een voorzichtige en gedeeltelijke afbouw van de woonbonus vooropgesteld. Het fiscaal voordeel werd reeds teruggeschroefd waardoor hoge inkomensgroepen minder voordeel zullen genieten op hun hypothecaire lening (Vlaamse Regering, 2014).

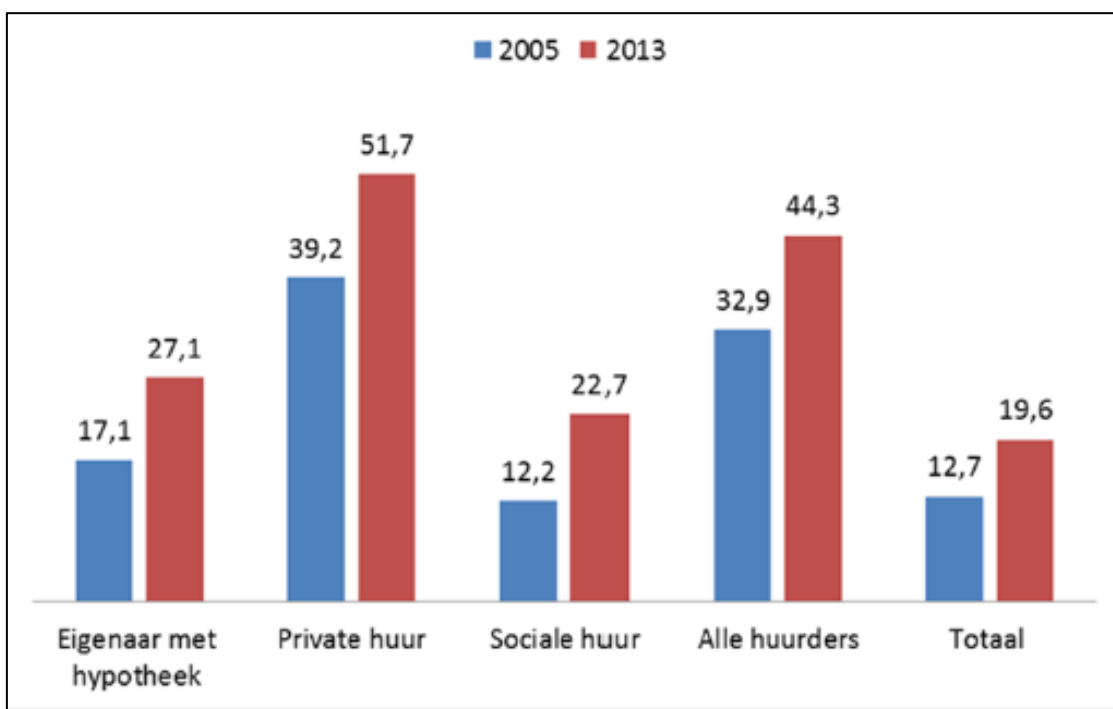
Rekening houdend met de inefficiëntie en de regressieve impact van de woonbonus is het aan te bevelen dat de Vlaamse overheid in de toekomst een meer doortastende koerswending volgt en het bestrijden van de woonnood als uitgangspunt neemt voor een woonbeleid, eerder dan het ondersteunen van de vastgoedprijzen. Recente analyses suggereren dat de beperking van de woonbonus in 2015 geen negatieve invloed heeft gehad op de vastgoedprijzen (De Tijd, 9/10/2015). In tijden van budgettaire besparingen is elke publieke euro die geïnvesteerd wordt in private eigendomsverwerving een euro minder die - tegen een hoger sociaal rendement - kan geïnvesteerd worden in kwaliteitsvolle huisvesting voor kwetsbare groepen. Daarom is er nu vooral een beleid nodig dat verhuren meer stimuleert en huurders financieel sterker maakt. Deze topics worden in de volgende secties behandeld.

6.2.3. De ongelijke betaalbaarheid van wonen

Uit het Grote Woononderzoek (Winters e.a., 2015) blijkt dat er een sterke oververtegenwoordiging van groepen met een zwak profiel op de huurmarkt is. Een op vier private huurders is te vinden in het laagste inkomensquintiel. 9% van de private huurders is werkloos (tegenover 2% van de eigenaars) en nog eens 9% is ziek of arbeidsongeschikt (3% bij de eigenaars). Vreemde nationaliteiten maken 13% uit van de private huurders, waar dit 3% is bij de eigenaars. Tot slot blijkt een op twee private huurders alleenstaand (tegenover 23% van de eigenaars).

Om de betaalbaarheid van wonen te operationaliseren wordt de woonquote gebruikt. Dit is de verhouding van de woonuitgaven (in casu de huur of afbetaling van de woonlening) tot het beschikbaar huishoudinkomen. In 2013 bedroeg de gemiddelde woonquote van Vlaamse huishoudens 15%. Voor huurders ligt deze woonquote dubbel zo hoog: 34% voor private huurders, 32% voor sociale huurders. Er dreigt vooral een probleem met de betaalbaarheid als de woonquote van een huishouden te hoog uitvalt. De momenteel meest gehanteerde drempel daarvoor is 30%. Op die manier beoordeeld, heeft 20% van de Vlaamse huishoudens een probleem met de betaalbaarheid van wonen, met een oververtegenwoordiging van private huurders. Dit wordt voorgesteld in Figuur 6.1 waarbij het aandeel huishoudens met woonquote boven 30% naar eigendomsstatuut wordt weergegeven voor 2005 en 2013. Op de private

huurmarkt betaalt meer dan een op twee huishoudens (52%) meer dan 30% van het inkomen aan huur in 2013. De sociale huurders hebben in vergelijking daarmee minder betaalbaarheidsproblemen: 23% overstijgt de 30%-norm. Bij de eigenaars die nog een woning afbetalen, is het aandeel met betaalbaarheidsproblemen 27%.

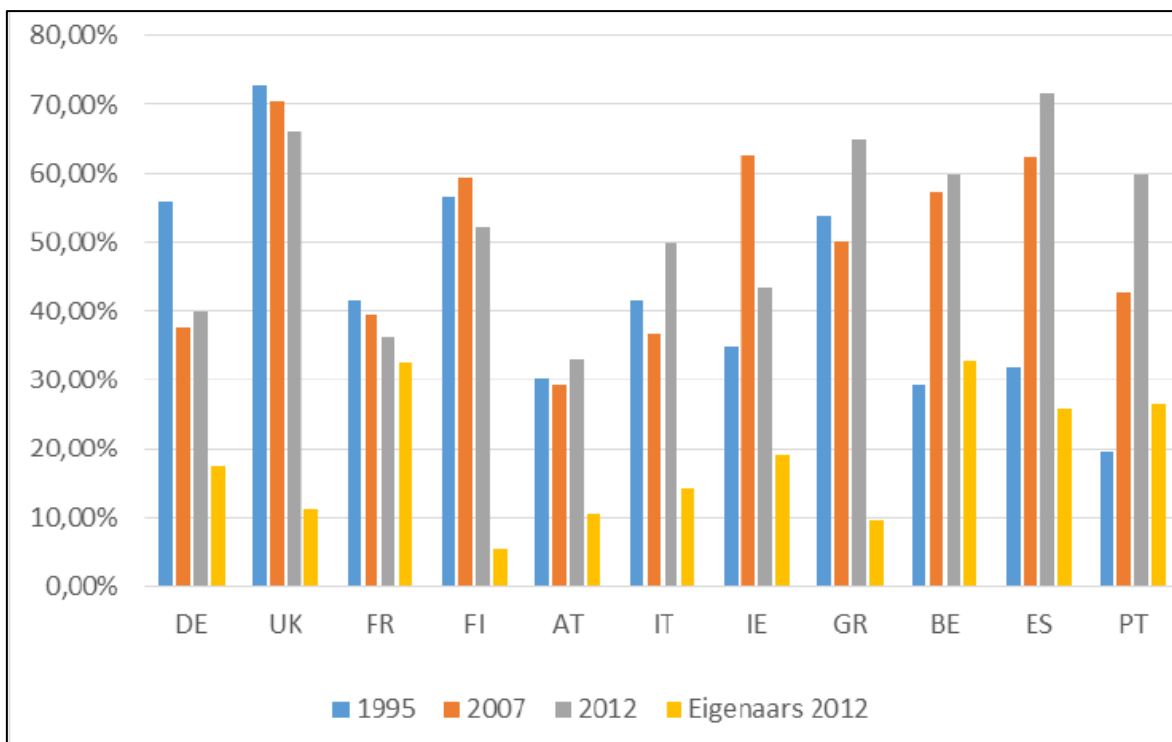


Figuur 6.1: Aandeel huishoudens met woonquote boven 30% naar eigendomsstatuut in Vlaanderen (in %, 2005-2013).

Bron: Winters et al. (2015)

Dewilde (2015) heeft in een recente studie de betaalbaarheidsproblematiek voor private huurders met een laag inkomen in België vergeleken met 10 andere Europese landen. Daarbij werden variabele woonquotes¹² voor de onderste 40% van de gestandaardiseerde inkomensverdeling met elkaar vergeleken. Figuur 6.2 illustreert de evolutie over de tijd van de betaalbaarheidsproblematiek voor private huurders met een laag inkomen op basis van de woonquotes. Woonquotes boven of gelijk aan de drempel wijzen op betaalbaarheidsproblemen.

¹² 25% voor inkomensdecil 1-2, 30% voor decil 3-4, 40% voor decil 5-6 en 50% voor decil 7



Figuur 6.2: Evolutie van betaalbaarheidsproblemen voor private huurders met een laag inkomen (ECHP en EU-SILC, 1995, 2007 en 2012).

Bron: Dewilde (2015).

Uit bovenstaande figuur lezen we af dat het betaalbaarheidsprobleem van private huurders met een laag inkomen anno 2012 hoog is in alle landen. De situatie is het minst problematisch in Oostenrijk, waar 'slechts' 33,1% van de private huurders met een laag inkomen te hoge woonkosten rapporteert. Meer dan de helft van deze categorie rapporteert betaalbaarheidsproblemen in Finland, België en Portugal. In Griekenland, het Verenigd Koninkrijk en Spanje lopen de cijfers nog hoger op (tot 71,6% in Spanje). Eigenaars met een laag inkomen worden in verhouding veel minder met betaalbaarheidsproblemen geconfronteerd. We vinden de hoogste scores (25 à 30%) in Frankrijk, België, Portugal en Spanje (Dewilde, 2015).

Bovenstaand onderzoek toont aan dat België relatief slecht scoort wat de betaalbaarheid van huurwoningen betreft. Zowel in vergelijking met andere Europese landen als met eigenaars kan men een hoge mate van betaalbaarheidsproblemen vaststellen bij de lagere inkomensgroepen. In dat opzicht is de (blijvende) aandacht voor de woonkwaliteit en betaalbaarheid op de huurmarkt in het VAPA relevant en noodzakelijk. De focus op de zwaksten met het huurgarantiefonds, de huursubsidie, de huurpremie en het stelsel van sociale leningen is bijgevolg positief. Er is vooral behoefte aan een integratie en sterke uitbreiding van de Vlaamse stelsels van huurpremies en huursubsidie. De impact van deze stelsels is tot op vandaag marginaal gebleven door hun voorwaardelijkheid: voor een huursubsidie moet men – afgezien van de strenge inkomens- en huurprijs-voorwaarden - verhuizen van een onbewoonbare, ongeschikte / onaangepaste of te kleine woning naar een degelijke woning, of dakloos (geweest) zijn, of via een sociaal verhuurkantoor huren. Voor een huurpremie moet men minstens vier jaar ononderbroken op een wachtlijst gestaan hebben voor een sociale woning. Door die beperkingen ontstaan de facto allerlei discriminaties waardoor tal van kansarme huurders op de private huurmarkt uit de boot vallen voor sociale huurwoningen én huurtoelagen. Bovendien wijst de ervaring uit dat de non-take-up van sociale rechten evenredig is met de voorwaardelijkheid ervan: hoe complexer de regels, hoe minder de effectief gerechtigden gebruik maken van hun rechten.

In dit verband is het nuttig te herinneren aan het onderzoek van Verbist en Vanhille (2012) waarin voor Vlaanderen een inkomensafhankelijke huursubsidie gesimuleerd werd die equivalent zou zijn aan 10% van de fiscale voordelen die huiseigenaars genieten. Deze huursubsidie zou de armoedegraad met 4% kunnen verlagen.

6.2.4. Sociale huisvesting

In vergelijking met vele andere Europese landen is de sociale huisvesting in Vlaanderen van beperkte omvang. Ongeveer 6% van de woningen zijn sociale woningen. Uit vergelijkend onderzoek door CECODHAS Housing Europe's Observatory blijkt dat dit percentage beduidend lager ligt dan in de meeste Europese landen. Het feit dat buurlanden Nederland, Frankrijk en het VK over respectievelijk 32%, 17% en 18% sociale woningen beschikt is in dit opzicht veelzeggend (Pittini & Laino, 2011).

Over het grootste deel van de Vlaamse sociale woningen, in casu de woningen in eigendom van sociale huisvestingmaatschappijen, zijn heel wat gegevens bekend uit administratieve databanken. In het Grote Woononderzoek (Winters e.a., 2015) werd op basis van deze gegevens het profiel van de sociale huurders en de woningen beschreven en vergeleken met de andere deelmarkten.

Met betrekking tot het profiel van de sociale huurders komt maar liefst 44% uit het laagste inkomensquintiel en nog eens 37% uit het tweede quintiel. Verder vinden we hier 12% werklozen en is 14% ziek/arbeidsongeschikt. Ook hier maken alleenstaanden (44%) een zeer groot aandeel van de huurders uit. Een van de grootste voordelen van de sociale huur voor de bewoner is de lage huurprijs. Gemiddeld ligt deze huur de helft lager dan op de private huurmarkt. Ondanks deze lage prijs kampt een aanzienlijk deel van de sociale huurders met betaalbaarheidsproblemen. Dit blijkt in zeer belangrijke mate het gevolg van het lage inkomen van de sociale huurders. Meer zelfs, de sociale huisvesting draagt in belangrijke mate bij tot de betaalbaarheid voor wie een laag inkomen heeft. Bij de huishoudens uit het laagste inkomensquintiel in de private huurmarkt heeft (bij een woonquote-drempel van 30%) 78% een betaalbaarheidsprobleem. Bij sociale huurders met eenzelfde inkomen (eerste quintiel) is dit 36%.

Eén van de voornaamste bevindingen m.b.t. de woningen zelf bleef de zwakke prestatie van de sociale huisvesting inzake woningkwaliteit. De afgelopen jaren zijn in de sociale huisvesting veel investeringen gebeurd in nieuwbouw. Het grond- en pandenbeleid heeft daarvoor belangrijke impulsen gegeven. Op het vlak van kwaliteitsverbetering lag veel nadruk op het verbeteren van de energiezuinigheid. Uit het bovenstaande is gebleken dat dit absoluut noodzakelijk is. Dergelijke investeringen dragen namelijk bij tot een betere betaalbaarheid voor de betrokkenen. Daarnaast hebben ze een positieve impact op de gezondheid en de sociale mobiliteit. De verwijzing naar het Actieplan Energiearmoede in het VAPA (cf. 4.2.1) is in dat opzicht een belangrijke stap in de goede richting.

Door die focus op energiezuinigheid is het echter mogelijk dat het op peil houden van de algemene kwaliteit te weinig aandacht kreeg. Mogelijk vormt het groot aandeel meergezinswoningen ook een knelpunt om grootschalige renovatieacties op te zetten. Het renoveren van grote appartementsgebouwen vraagt een globale aanpak op niveau van het gebouw, die betekent dat bewoners tijdelijk moeten worden geherhuisvest en dat vele woningen lang kunnen leegstaan. Gezien de lange wachtlijsten voor een sociale woning en omdat er relatief ook weinig woningen bijkomen om de bewoners te herhuisvesten, is het mogelijk dat grote renovaties worden uitgesteld (Winters et al., 2015). In dat opzicht zijn de plannen om in 2015 210 miljoen euro te investeren aan renovaties van het bestaande patrimonium binnen sociale

huisvesting noodzakelijk. Er is echter minder duidelijkheid over het budget dat zal worden vrijgemaakt voor de komende jaren. Men kan zich dan ook de vraag stellen of er niet meer concrete verbintenissen moeten worden aangegaan.

6.2.5. De bestrijding van dak- en thuisloosheid

Dak- en thuisloosheid zijn meer dan een woonprobleem. Oplossingen liggen dan ook op verschillende terreinen. In Vlaanderen wordt vooral gefocust op het doorlopen van verschillende fases waarin de problemen stap voor stap aangepakt worden en thuislozen geleidelijk aan voorbereid worden op het zelfstandig wonen. Wat opvalt in het VAPA is de uitvoerige aandacht voor de bestrijding van dak- en thuisloosheid waarbij de globale aanpak geënt wordt op vijf Europees aanvaarde doelstellingen. Daarnaast is het ook positief dat in het bijzonder gefocust wordt op een aantal kwetsbare groepen zoals personen die uit instellingen ontslagen worden en jongvolwassenen.

De Vlaamse regering lijkt in de strijd tegen dak- en thuisloosheid voornamelijk vast te houden de klassieke aanpak waarbij dak- en thuislozen 'woonklaar' gemaakt worden vooraleer ze in een vast verblijf kunnen gaan wonen. De begeleiding is dan gericht op het normaliseren van hun levensstijl, via woontraining, en het aanpakken van onderliggende problemen (zoals het verminderen van de schuldenlast, het aanpakken van het gebruik van verdovende middelen en het zoeken naar tewerkstelling).

Recent gaan er echter meer stemmen op om de logica om te keren: eerst focussen op huisvesting en pas dan op de andere problemen. Het Housing First-model is toonaangevend in dit verband. Het voorziet in snelle toegang tot huisvesting en biedt, indien nodig, woonondersteuning. Het prototype van Housing First werd ontwikkeld door de NGO Pathways to Housing in New York. Ook in ons land was er belangstelling. In september 2013 kreeg het experimenteel project Housing First Belgium het startschot. Het is een sociaal innoverend project dat de strijd tegen de dakloosheid wil aanbinden en kadert in het Federaal Plan tegen Armoede van de toenmalige staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding, Maggie De Block. Inmiddels bestaat het project uit negen concrete implementatiesites verspreid over de Belgische grootsteden, initiatieven die een bestaand huisvestingsproject versterken of een volledig nieuwe aanpak lanceren (Housing First Belgium, 2014).

Onderzoek toont aan dat wanneer diensten, geïnspireerd door het Amerikaanse Housing First-model, van meet af aan passende huisvesting bezorgen aan personen met een complexe zorgbehoefte, ze positieve resultaten opleveren met betrekking tot het behoud van de woning. In een longitudinaal experimenteel onderzoek werden 225 daklozen met een psychiatrische kwetsbaarheid willekeurig over twee groepen verdeeld. De controlegroep kreeg een woning op voorwaarde van het volgen van een behandeling, de experimentele groep kreeg onmiddellijk en onvoorwaardelijk een woning. Na twee jaar had de experimentele groep ongeveer 80% van de tijd doorgebracht in een vaste verblijfplaats - tegenover 30% van de controlegroep (Tsemberis et al., 2004).

Toch is het geraadzaam om zich niet blind te staren op deze context gebonden resultaten. Het model kampt namelijk met enkele belangrijke knelpunten. Zo waren de onderzochte diensten niet uitgebouwd om resultaten op het vlak van sociale en economische re-integratie te boeken. Ze beogen weliswaar bij te dragen tot het wonen van cliënten tussen 'normale' burgers, tot normalisering door de woongelegenheden te spreiden over de stad en niet te concentreren in een enkel gebouw. Het model bevat echter geen specifieke doelstelling met betrekking tot het vermijden van sociaal isolement of activering tot deelname aan een opleiding of tewerkstelling.

Terwijl hun eigen woning de bewoners een gevoel van veiligheid en zekerheid biedt, is er weinig evidentie m.b.t. verbetering van hun sociale integratie. Het is ook belangrijk om met betrekking tot de te bereiken graad van autonomie van de cliënt realistische doelen te formuleren. Het realiseren van volledige autonomie zal voor personen met een lange geschiedenis van marginalisering en thuisloosheid niet altijd een realistisch perspectief zijn. Een andere uitdaging voor het Housing First-model is de doorstroming naar de (private) huurmarkt. Binnen de Europese projecten wordt vooral een beroep gedaan op de sociale huurmarkt. Uiteraard is het voorgaande, het kunnen beschikken over betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting, niet enkel een uitdaging voor het model maar bovenal voor het beleid gezien de problematiek beschreven in voorgaande secties (Pannecoucke & De Decker, 2014).

6.3. Besluit: sociaal woonbeleid op een kruispunt

In deze sectie werd vooreerst duidelijk dat wonen niet zomaar een consumptiegoed is. Gezien de langdurige effecten van woonkwaliteit op de fysieke en mentale gezondheid en op het algemeen welzijn van gezinnen, moet dit werkelijk als een investeringsuitgave beschouwd worden, zelfs voor huurders. Voor eigenaars en aanbieders op de huisvestingsmarkt (inclusief de overheid) is het investeringskarakter van het woonbeleid evident, wegens de ongelijke spreiding van kosten en baten doorheen de tijd.

Het *sociale* investeringsaspect van het woonbeleid wordt op zijn beurt door twee factoren verklaard: vooreerst heeft de overheid al vele decennia de huisvestingsmarkt gereguleerd en bijgestuurd vanuit overwegingen van herverdeling – ook al is dit beleid sterk de verkeerde richting uitgegaan. Het recht op huisvesting is zo fundamenteel dat de overheid mee verantwoordelijk wordt geacht om dit te realiseren voor gezinnen met een te laag inkomen. Daarnaast heeft wonen ‘externe effecten’, o.a. op de volksgezondheid. Ook dit is een argument voor overheidsingrijpen. Noteer dat het sociale investeringsaspect veeleer bepaald wordt door de bestemming van de middelen dan door de vorm van overheidstussenschot: een huurtoelage in de private huurmarkt kan in veel gevallen een hoger sociaal rendement hebben dan de woonbonus voor private eigendomsverwerving. *Wat vanuit sociaal investeringsoogpunt telt is vooral het rendement in termen van gezondheid, integratie en psychisch welzijn van de bewoners – en niet de waarde van de woning op zich of het eigendomsstatuut van de woning.*

Dat het Vlaamse woonbeleid op een kruispunt staat heeft niet alleen te maken met de overdracht van bevoegdheden en budgetten vanuit het federale naar het regionale beleidsniveau. Belangrijker is wellicht de wetenschappelijke bevestiging van een oud vermoeden, dat de overheid jarenlang een averechts herverdelend effect heeft gevoerd door een oversubsidiëring van private eigendom een systematische onderinvestering in sociale huisvesting en in de private huurmarkt. De gevolgen zijn een (haast letterlijk) ongezonde private huurmarkt, een structureel tekort aan sociale woningen en een moeilijk te verantwoorden discriminatie tussen private en sociale huurders onder de laagste inkomensgroepen.

Die analyse van de scheefgegroeide situatie wordt o.i. deels, maar nog niet voldoende, verdisconteerd in het beleid: noch in het Vlaams Regeerakkoord, noch in het VAPA. Er is in het VAPA onder Doelstelling 7 wel sprake van een strategisch kader, maar dat kader is toegespitst op één extreem aspect van de woonproblematiek, nl. de dak- en thuisloosheid. Dat laatste mag dan wel prioritair zijn en in al zijn dimensies systematisch behandeld worden – de link met de structurele wortels van de ontworpen woonmarkt wordt niet (expliciet) gemaakt. Dat wordt duidelijk wanneer men kijkt naar de budgetten en hun verdeling: de overheidsinvestering in de woonbonus blijft een veelvoud van de uitgaven aan sociale huisvesting, huurtoelagen, premies allerhande en sociale verhuurkantoren samen.

De beschikbare studies – en vooral de alarmerende cijfers m.b.t. de toenemende onbetaalbaarheid van private huurwoningen voor kwetsbare groepen - wijzen op de dringende noodzaak om krachtig in te grijpen in de private huurmarkt. Dit kan o.i. best gebeuren d.m.v. een behoeftendekkend stelsel van (inkomensgetoetste) *huurtoelagen*. In het verleden heeft men daar van afgezien met het argument dat huurtoelagen mogelijk eerder ten goede komen aan eigenaars dan aan huurders. Hoe stevig is dit argument? Het wordt nu in omgekeerde zin gebruikt, wanneer vastgesteld wordt dat eigenaars onvoldoende investeren in kwaliteitsvolle huurwoningen omdat het private rendement van huurwoningen te laag is. Dit zou impliceren dat een (beperkte) verhoging van de huurprijzen zelfs wenselijk wordt geacht om het verhuren van kwaliteitsvolle woningen aantrekkelijker te maken. Anders uitgedrukt, kunnen huurtoelagen een dubbele rol vervullen: het gedeelte dat ten goede komt aan de huurder verhoogt de betaalbaarheid, en het gedeelte dat terecht komt bij de verhuurder kan de kwaliteit verhogen – kwaliteit die op haar beurt ook ten goede komt aan de huurder. Vanuit deze filosofie kan een (beperkte) versoepeling van de prijsvoorwaarden voor betoelaagde huurwoningen afgewogen worden tegen noodzakelijke kwaliteitsverbeteringen. Vanuit sociaal investeringsoogpunt is m.a.w. het huurprijsverhogend effect van huurtoelagen niet noodzakelijk een verloren investering.

Uiteraard is ons voorstel m.b.t. huurtoelagen niet strijdig met de andere maatregelen die in het Vlaams Regeerakkoord en in het VAPA worden vooropgesteld. Belangrijk is dat men alle maatregelen evalueert vanuit een sociaal investeringsperspectief. Dit laatste werpt een nieuw licht op de zinvolheid van een aantal instrumenten. Het pleit in elk geval voor een goede targeting: het sociaal rendement is immers het hoogst bij de meest kwetsbare groepen.

Algemeen besluit

In de nasleep van de economische crisis kende het paradigma van sociale investeringen als mogelijk alternatief voor een streng budgettair en monetair soberheidsbeleid een opmars binnen de Europese Unie. De doorbraak van de sociale investeringslogica kwam er met het Sociaal Investeringspakket (SIP) van de Europese Commissie waarin gepleit werd voor meer investeringen in menselijk kapitaal. In het Vlaamse Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019 werd uitgebreid verwezen naar het belang van sociale investeringen en de noodzaak om te voldoen aan de Europese aanbevelingen in het kader van de EU2020-strategie en het SIP in het bijzonder.

In dit rapport hebben we de sociale investeringen in een aantal Vlaamse beleidsdomeinen van naderbij bestudeerd aan de hand van het levenscyclusperspectief. Achtereenvolgens hebben we het belang besproken van sociale investeringen in kinderopvang en kleuteronderwijs (VVE), onderwijs, jeugdgaranties en actief ouder worden. Daarnaast hebben we de investeringen in huisvesting als belangrijk transversaal thema behandeld. Naast het beantwoorden van de vraag waarom investeringen in die domeinen als sociale investeringen kunnen beschouwd worden, hebben we onderzocht in hoeverre de Vlaamse beleidsmakers die hernieuwde aandacht voor sociale investeringen vertaald hebben in concrete beleidsmaatregelen:

- **Vóór- en vroegschoolse educatie (VVE):** investering in kinderopvang en kleuteronderwijs blijken enorm belangrijk te zijn voor de latere ontwikkeling van kinderen. Doordat investeringen in dergelijke voorzieningen een hoger rendement hebben voor kansarme kinderen kunnen ze bijdragen aan sociale inclusie waardoor de nood om nadien sociale schade te herstellen of te compenseren vermindert. Bijgevolg zijn investeringen in VVE zowel vanuit economisch als maatschappelijk oogpunt voordelig. Ondanks de kwaliteitsvolle voorzieningen voor kinderopvang in Vlaanderen zit de sector opgescheept met een zwaar Mattheüseffect. Om dat weg te werken moet vooreerst werk gemaakt worden van de creatie van voldoende opvangplaatsen en de verdere veralgemening van een inkomensgerelateerd systeem. Daarnaast valt te vrezen dat de recente verhoging van de standaard minimumtarieven nefaste effecten zal hebben voor kansarme gezinnen. Voorts dient er nog meer outreachend gewerkt te worden naar kansengroepen. De ontwikkelingsstimulerende functie van kinderopvang voor deze groepen zou ook verder uitgebreid moeten worden. Op langere termijn is een integratie van kinderopvang en kleuteronderwijs tot één doorlopend educatief aanbod voor alle kinderen wenselijk.
- **Onderwijs:** uit onderzoek is overvloedig gebleken dat onderwijs (meer nog dan 'werk') als één van de belangrijkste hefboomen tegen armoede kan beschouwd worden. Ondanks inspanningen in de voorbije decennia is er in Vlaanderen weinig vooruitgang merkbaar met betrekking tot de bevordering van gelijke onderwijskansen. Hoewel bewezen is dat een beleid van doelgroepgerichte investeringen niet ten koste hoeft te gaan van onderwijskansen van andere maatschappelijke groepen blijft er veel weerstand tegen dergelijke hervormingen bestaan. De problematische hervorming van het secundair onderwijs is hiervan de sterkste illustratie. Voorts is een meer doortastend desegregatiebeleid nodig: de vraag is of de herziening van het inschrijvingsdecreet van 2012 ook een verbetering of verslechtering op dat vlak zal inhouden. De eerste resultaten van het M-decreet lijken wel succesvol te zijn. Op middellange termijn pleiten we voor een bijsturing van de

SES-financiering, met meer nadruk op kwaliteit dan kwantiteit van de middelen die voor kansengroepen ingezet worden.

- **Jeugdgaranties:** hoewel gezien de Europese context van een torenhoge jeugdwerkloosheid de introductie van het systeem van jeugdgaranties begrijpelijk is, moet er toch over gewaakt worden dat supplementaire steun gericht is op diegenen die het echt nodig hebben. Rekening houdend met de potentieel hoge substitutie- en deadweight-effecten lijkt het aangewezen om een gewaarborgd basispakket van basisdiensten voor elke (jonge) werkzoekende aan te bieden, maar met een extra differentiatie van de steun in functie van andere profielkenmerken zodoende de middelen in te zetten voor diegenen die dit het meest nodig hebben. Vlaanderen beschikt over een jeugdgarantieplan met een evenwicht tussen preventie en remediëring, en veelbelovende partnerships tussen de beleidsdomeinen onderwijs, welzijn en werk. Een nauwkeurige evaluatie zou nu moeten kunnen aantonen dat deze aanpak efficiënt en rechtvaardig is.

- **Actief ouder worden:** aangezien investeringen in menselijk kapitaal in een vroeg stadium een hoger rendement hebben zou het zwaartepunt van de investeringen ook hier – ietwat paradoxaal - op jonge leeftijd moeten liggen. Uit de analyse is voorts een enorme sociale ongelijkheid gebleken (a) in de kansen om actief ouder te worden, en (b) in de toegang tot de belangrijkste hefbomen daartoe: gezondheidszorg, levenslang leren en werkbaar werk.

Inzake *levenslang leren* leerden we enerzijds dat de zwakke leerbereidheid van Vlaamse volwassenen, vooral bij laaggeschoolden, vermoedelijk veel te maken heeft met de demotiverende werking van het watervalstelsel in het secundair onderwijs. Dit is een bijkomende reden om werk te maken van een grondige hervorming van dat secundair onderwijs. Voorts zagen we ook dat Vlaanderen nog geen strategisch beleid heeft, noch inzake levenslang leren in het algemeen, noch voor kansengroepen in het bijzonder. De intenties vermeld in het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding (VAPA) (basiseducatie voor ouders van schoolgaande kinderen) en in het Vlaams Hervormingsprogramma (VHP) 2016 (uitbouw van onderwijskwalificerende opleidingstrajecten in samenwerking tussen onderwijs en VDAB) zijn wel veelbelovend op zich, maar missen een meer omvattend beleidskader. We somden enkele mogelijke ingrediënten van zo'n kader op: doelgroepspecifieke streefcijfers, een geïntegreerd actieplan met krachtige vraagstimuli, en een betere matching tussen het bestaande aanbod en de leervragen van mensen in armoede.

Proactieve investeringen in de *gezondheid* van achtergestelde doelgroepen zijn wellicht de belangrijkste vorm van sociale investeringen, als men bedenkt dat de gezonde levensverwachting van laaggeschoolden in België 20 jaar korter is dan die van hooggeschoolden. Tegelijk vormt de aanpak ervan een grote uitdaging voor het beleid: de gezondheid wordt immers bepaald door tal van factoren in de leefsituatie. Het volstaat dus niet om preventief te screenen of te sensibiliseren; vooral de leefsituatie zelf moet verbeterd worden. De belangrijkste hefbomen zijn – naast gezondheidspreventie zelf – het onderwijs, werkbaar werk en huisvesting. Maar ook tal van andere beleidsdomeinen kunnen een significante rol spelen.

- **Huisvesting:** onderzoek toont aan dat de woonkwaliteit langdurige effecten heeft op de fysieke en mentale gezondheid en het algemeen welzijn van gezinnen.

Desalniettemin heeft de overheid jarenlang een averechts herverdelend beleid gevoerd door een oversubsidiëring van private eigendom en een systematische onderinvestering in sociale huisvesting. Ondanks de evident nefaste gevolgen van het voorbijgeleide beleid wordt de scheefgegroeide situatie op de huismarkt nog niet voldoende verdisconteerd in het huidige beleid. Zo blijft de overheidsinvestering in de woonbonus ondanks de afbouw een veelvoud van de uitgaven aan sociale huisvesting, huurtoelagen, etc. Opnieuw kan gepleit worden voor een betere targeting aangezien het rendement het hoogst ligt bij de meest kwetsbare groepen. Concreet pleiten we voor een volwaardig systeem van huursubsidies in de private huurmarkt, zolang het aanbod van sociale woningen ontoereikend blijft. Huursubsidies zijn verantwoord om twee redenen: enerzijds moeten ze wonen betaalbaar maken voor lage-inkomensgezinnen die niet het geluk hebben om toegang te krijgen tot sociale woningen; en anderzijds kunnen ze de eigenaars in staat stellen om te investeren in een redelijke kwaliteit van hun verhuurde panden.

Doorheen de vijf onderzochte thema's konden we vaststellen (a) dat de sociale investeringsbenadering duidelijk aanwezig is in het VAPA, met concrete voorbeelden; maar (b) dat het in de desbetreffende beleidsdomeinen ontbreekt aan een meer inclusief beleidskader. In sommige gevallen (bv. jeugdgaranties) moet gewaarschuwd worden voor de neveneffecten van een beleid voor één doelgroep (in casu jongeren) op andere doelgroepen (bv. langdurig werklozen, migranten...) die onrechtstreeks door de interventies benadeeld kunnen worden, alhoewel ze soms (minstens) even behartenswaardig zijn. In andere gevallen (bv. huisvesting) moet vastgesteld worden dat het structurele beleid eerder averechts herverdelend werkt, en dat de maatregelen in het VAPA eigenlijk 'dweilen met de kraan open'. Elders merken we dan weer een duidelijke weerstand tegen herverdelende maatregelen (bv. onderwijs), of zelfs een ontbrekend strategisch kader (bv. levenslang leren).

Dergelijke spanningsvelden komen helaas vaker voor in het armoedebelaid: al te vaak blijft het een specifiek (doelgroepen)beleid, dat min of meer haaks staat op het mainstream beleid. Niet voor niets pleiten deskundigen en doelgroeporganisaties voor het veralgemenen van sociale impactstudies in het mainstream beleid, om dergelijke inconsistenties preventief bloot te leggen. Meer algemeen zouden we pleiten voor een systematische en grondige evaluatie van het (bestaande) mainstream beleid in elk beleidsdomein vanuit een sociaal investeringsperspectief.

De analyse van vijf beleidsvelden in dit rapport brengt enkele gemeenschappelijke kenmerken van sociale investeringen aan het licht. Vooreerst werd duidelijk dat de term investeringen in deze context niet noodzakelijk verwijst naar materiële investeringen, noch naar vermogensopbouw in de strikte zin van het woord. Dat was al duidelijk in het onderwijs, waar de term 'menselijk kapitaal' reeds decennia ingeburgerd is. Bij uitbreiding geldt het concept ook voor gezondheidspromotie, maar zelfs bv. voor huursubsidies: alhoewel de overheid hiermee op het eerste gezicht geen duurzaam vermogen opbouwt, investeert ze wel in de gezondheid en het welzijn van de huurder. Het rendement op langere termijn bestaat erin dat gezondheidsschade vermeden wordt. Een slim sociaal investeringsbeleid vergt dus wel een langetermijnvisie en een goede 'evidence base' omtrent langetermijneffecten van bepaalde interventies.

In elk van de onderzochte domeinen blijkt ook dat een goede focus op achtergestelde groepen een hoger (maatschappelijk) rendement oplevert. De financiële tegemoetkoming van de overheid wordt m.a.w. economisch efficiënter (ze levert hogere baten op) naarmate ze meer herverdelend werkt. Efficiëntie en rechtvaardigheid staan dus niet tegenover elkaar, ze versterken elkaar. Het Vlaamse beleid heeft in veel gevallen echter nog onvoldoende ingezet op achtergestelde groepen. Heel wat maatregelen uit het verleden houden namelijk de bestaande ongelijkheid in stand of

vergroten deze zelfs. Aangezien het vaak gaat om basisvoorzieningen voor elke burger (onderwijs, gezondheidszorg, enz.) zou het evenmin wenselijk zijn om een selectief beleid te voeren dat enkel ten goede komt aan achtergestelde groepen. Het verdient eerder aanbeveling om het principe van *proportioneel universalisme* meer consequent toe te passen: een algemeen basispakket dat iedereen ten goede komt, wordt aangevuld met supplementaire steun voor kansarme groepen.

Om het nodige politieke draagvlak voor dit soort beleid te versterken moet de sociale investeringslogica nog meer ingang vinden in de Vlaamse publieke opinie. De kernidee is eenvoudig: in plaats van curatief de schade van armoede te compenseren moet er geïnvesteerd worden in de mogelijkheden van kansarme groepen zodat toekomstige armoede kan voorkomen worden. Dit is niet alleen noodzakelijk vanuit solidariteitsoverwegingen maar ook vanuit economisch perspectief: immers, de schade van armoede wordt uiteindelijk (deels) mee betaald door de gemiddelde belastingbetaler. Die schade voorkomen betekent bijgevolg ook een hogere netto-welvaart voor iedereen. Het lijkt ons wenselijk om deze idee zoveel mogelijk te laten doordringen door middel van empirische evidentie uit onderzoek.

Referenties

- Becker G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J., Gielen, S. (2013a), *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wetenschapsprestaties in het Vlaamse onderwijs. Veranderingen tussen 2003 en 2011 op basis van TIMSS, vierde leerjaar*, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2013.02/1.1.2
- Bellens, K., Arkens, T., Van Damme, J. & Gielen, S. (2013b) *Sociale ongelijkheid en ongelijkheid op basis van thuistaal inzake wiskundeprestaties in het Vlaamse onderwijs*, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2013.03/1.1.2
- Britton, A., Shipley, M., Singh-Manoux, A., & Marmot, M.G. (2008), Successful aging: the contribution of early-life and midlife risk factors in *Journal of the American Geriatrics Society* 56(6), pp. 1098-1105.
- Bussi, M., Geyer, L., *Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment. A mapping exercise*, Brussels: ETUI, 2013, 49p.
- Caritas (11.01.2016), *Ook kansen in 1-euro-maaltijden* [<http://www.caritas.be/nl/news/ook-kansen-1-euro-maaltijden>].
- Commissie Werkgelegenheid en Sociale Zaken (2012), *Draft report on Social Investment Pact as a response to the crisis*, Brussels: European Parliament, 9 p.
- Confederatie van Duitse Vakbonden (2012), *A Marshall Plan for Europe: Proposal by the DGB for an economic stimulus, investment and development programme for Europe*, Berlin: DGB Confederation of German Trade Unions, 36 p.
- Crevits, H. (05.05.2015), *Vlaams minister van Onderwijs Hilde Crevits en Vlaamse Scholierenkoepel delen grote interesse STEM* [<http://www.hildecrevits.be/nl/vlaams-minister-van-onderwijs-hilde-crevits-en-vlaamse-scholierenkoepel-delen-grote-interesse-stem>].
- Cunha F., Heckman J., Lochner L., & Masterov D. (2006), Interpreting the evidence on life cycle skill formation, in *Handbook of the Economics of Education*. Amsterdam: North Holland.
- Cutler, S.J., Hendricks, J., & O'Neill, G. (2011), Civic engagement and ageing in *Handbook of aging and the social sciences*, pp. 221-233.
- De Blander R., Nicaise I., Shooting at moving targets: short- versus long-term effects of anti-poverty policies, in: Zaïdi A., Harding A., Williamson P. (eds.), *New Frontiers in Microsimulation Modelling*, Vienna: European Centre / Surrey: Ashgate, 2009, p.471-497
- De Groof, S., Elchardus, M., Kavadias, D., Siongers, J., Stevens, E., Van Aerden, K., Spruyt, B., Stevens, F. (2012), *Maatschappelijke baten en kosten van onderwijs en leerervaring. Een micro-benadering*, Brussel: VUB.

de la Fuente A. (2003), *Human Capital in a Global and Knowledge-Based Economy, Part II: Assessment at the EU Country Level*. Report for the European Commission, Directorate-General for Employment and Social Affairs, Brussels.

de la Fuente A. & Jimeno J.F. (2005), *The private and fiscal returns to schooling and the effect of public policies on private incentives to invest in education: a general framework and some results for the EU*, CESifo Working Paper no. 1392.

Departement Onderwijs en Vorming (26.06.2015), *Conceptnota Samen tegen Schooluitval: Persbericht kabinet Vlaams Minister van Onderwijs*, Brussel: DOV [<http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2015/06-26-samen-tegen-schooluitval.htm>]

Departement Onderwijs en Vorming (03.07.2015), *Duaal leren en werken wordt concreet* [<http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2015/07-03-duaal-leren.htm>].

Departement WSE (09.03.2016), *Werkbaarheid werknemers* [<http://www.werk.be/cijfers/vlaanderen-2020/werkbaarheid/werknemers>].

De Tijd (9/10/2015), *Afbouw woonbonus drukt woonprijzen niet*

Dewilde, C. (2015), *De (on)betaalbaarheid van wonen voor private huurders in Europees vergelijkend onderzoek*, Antwerpen: Vlaams Jaarboek 2015, 15p.

Dokters van de Wereld (2013), *Toegang tot gezondheidszorg van kwetsbare groepen in de Europese Unie 2012*, Brussel: Dokters van de Wereld, 17p.

Duffy, K. (2012), *Getting out of the crisis together – Alternative approaches for an inclusive recovery*, Brussels: European Anti-Poverty Network, 65 p.

Eeman, L. & Nicaise, I. (2011), *Studio kinderarmoede*, Leuven: HIVA-KU Leuven, 20p.

Elango, S., Garcia, J.L., Heckman, J.J., & Hojman, A. (2015), *Early Childhood Education*, Cambridge: National Bureau of Economic Research, 82p.

Eurochild (2012), *A shared European approach to quality in early childhood services*, Brussels: Eurochild, 25 p.

Eurofound (2006), *First European Quality of Life Survey: Social dimensions of Housing*, Dublin: Eurofound, 94p.

Eurofound (2013), *Terms of reference: Social inclusion of young people*, Dublin: Eurofound, 53p.

Eurofound (2015), *Early childhood care: Accessibility and quality of services*, Dublin: Eurofound, 84p.

Europees Rekenhof (2015), *EU Youth Guarantee: first steps taken but implementation risks ahead*, Brussel: Europees Rekenhof, 52p.

Europese Commissie (2006), *Efficiency and equity in European education and training systems*. Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament, COM(2006) 481 final

Europese Commissie (2011), *Tackling early school leaving: A key contribution to the Europe 2020 Agenda*. Mededeling van de Commissie 2011/18

Europese Commissie (2012), *Action for stability, growth and jobs*, Brussels: European Commission, 25 p.

Europese Commissie (2013a), *Towards Social Investment for Growth and Cohesion – including implementing the European Social Fund 2014-2020*, Brussels: DG Empl., 23p.

Europese Commissie (2013b), *Jongerengarantie*, Brussel: DG Employment [<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=nl>]

Europese Commissie (2013c), *Employment and social developments in Europe 2013*, Brussels: DG Empl., 496p.

Europese Commissie (2013d), Aanbeveling 'Investing in children: breaking the cycle of disadvantage', C(2013) 778

Europese Commissie (2014), *Education and training monitor 2014*, Brussels: EU Publications Office, 88p.

Europese Commissie (2015), *Jaarlijkse groeianalyse 2016: Het herstel versterken en de convergentie bevorderen*, Brussel: European Commission, 18p.

Eurostat (2013), *Educational attainment: persistence or movement through the generations?*, News Release 188/2013 - 11 December 2013

Eurostat (2015a), *Participation/Enrolment in education (ISCED 0-4)*, Luxemburg: Eurostat.

Eurostat (2015b), Intergenerational transmission of disadvantage statistics, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Intergenerational_transmission_of_disadvantage_statistics

Eurydice (2015), *Adult Education and Training in Europe: Widening Access to Learning Opportunities*, Luxemburg: Publications Offices of the EU, 164p.

Field S., Kuczera M., Pont B. (2007), *No more failures. Ten steps to equity in education*, Paris: OECD, 159p.

Friedman (2010), *Social impact of poor housing*, Londen: ECOTEC, 18p.

Gezinsbond (9.11.2014), *Kinderopvang bestellen = kinderopvang betalen* [http://www.gezinsbond.be/index.php?option=com_content&view=article&id=2921:kinderopvang-g-bestellen-kinderopvang-betalen&catid=181&Itemid=373]

Goeyvaerts, G., Haffner, H., Heylen, K., Van den Broeck, K., Vastmans, F., Winters, S., Buyst, E., *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen*, Leuven: Steunpunt Wonen, 2014.

Goldblatt, P., Siegrist, J., Lundberg, O., Marinetti, C., Farrer, L., & Constongs, C. (2015), *Improving health equity through action course: Summary of evidence and recommendations from the DRIVERS project*, London: UCL Institute of Health Equity, 20p.

Groenez S., Heylen V., Nicaise I., *De opbrengstvoet van investeringen in het hoger onderwijs*, Brussel: Vlaams Ministerie van Onderwijs en Vorming, 2010, 85p.

Haffner, H. & Heylen, K. (2014), *De verdeling van de woonsubsidies: Vlaanderen en Nederland vergeleken*, Leuven: Steunpunt Wonen, 86p.

HCP (2015), *Euro Health Consumer Index 2015*, Täby: Health Consumer Powerhouse, 117p.

Hirtt N., Nicaise I., De Zutter D. (2013 - 2^e uitgave), *De school van de ongelijkheid*, Berchem: EPO

Hirtt, N. (2014), *PISA 2012 ontsluit: de naakte cijfers*, Brussel: Studiedienst Oproep Voor een Democratische School, 51p.

Homans (29.07.2015), *Minister Homans rolt 1-euromaaltijd uit over Vlaanderen* [<http://www.liesbethhomans.be/nieuws/minister-homans-rolt-1-euromaaltijd-uit-over-vlaanderen>]

Housing First Belgium (2014), *De opstart van het Housing First Belgium experiment*, Brussel: Housing First Belgium, 148p.

International Labour Office (2013), *Youth guarantees: a response to the youth employment crisis*, Genève: ILO, 5p.

IOB Evaluation (2011), *Lessons learnt: synthesis of literature on the effectiveness of investments in education*, The Hague: Ministry of Foreign Affairs

Janssens, F. (2015), *Sectoren aan de slag met werkbaar werk*, Brussel: Vlaamse Overheid, 125p.

Juchtmans, G., Nicaise, I. (2010), *Implementatie van het Gelijke Onderwijskansenbeleid op school- en klasniveau in het Vlaamse basisonderwijs: een kwalitatief onderzoek*, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport nr. SSL/OD1/2010.27), 60 p.

Juchtmans, G., Vandenbroucke, A. (2013), *10 jaar gelijke onderwijskansen op school: tussen trouw aan het beleid en aanpassingsvermogen*, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2013.01/2.3.2, 45p.

Kaboub, F. (2007), *Employment Guarantee Programs: A survey of Theories and Policy Experiences*, New York: Levy Economics Institute, 23p.

Karsten, H., & Erlinghagen, M. (2010), Dynamic of volunteering in older Europeans in *The Gerontologist* 50(2), pp. 170-178.

Kim, J., & Durden, E. (2007), Socioeconomic status and age trajectories of health in *Social Sciences & Medicine*, 65(12).

Kind & Gezin (2014), *Doorgeven van maandelijkse aanwezigheden per kind en per opvanglocatie*, Brussel: Kind & Gezin, 6p.

Landelijke Thuiszorg (8.05.2015), *Minister Homans steunt met overheidsmiddelen goedkope maaltijden in de Vlaamse Steden. Wat met het platteland?* [<http://www.landelijkethuiszorg.be/NL/Nieuws/articleType/ArticleView/articleId/1399/Minister->

Homans-steunt-met-overheidsmiddelen-goedkope-maaltijden-in-de-Vlaamse-Steden-Wat-met-het-platteland].

Lavrijsen, J. & Nicaise, I. (2013) *Parental background and early school leaving*, Leuven: Steunpunt SSL report 2013.06/1.1.1

Lavrijsen, J. & Nicaise, I. (2014), Een brede basisvorming: meer kansen voor elke leerling of nivellerende éénheidsworst?, in: Nicaise I., Kavadias D., Spruyt B., Van Houtte M. (eds., 2014), *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*, Berchem: EPO, p.185-206

Lavrijsen, J., & Nicaise, I. (2015a), *Patterns in life-long learning participation: A descriptive analysis using the LFS, the AES and PIAAC*, Brussel: Steunpunt SSL, 76p.

Lavrijsen, J., & Nicaise, I. (2015b), *Systemic obstacles to participation in lifelong learning*, Brussel: Steunpunt SSL, 104p.

Lavrijsen J., Nicaise I. (2015c), New empirical evidence on the effect of educational tracking on social inequalities in reading achievement, in: *European Educational Research Journal*, nr.14 (3-4), pp. 206-221

Mackenbach, J.P., Meerding, W.J., & Kunst, A. (2007), *Economic implications of socio-economic in health in the European Union*, Rotterdam: Erasmus MC, 166p.

Marissal, P., May, X., & Lombilo, D.M. (2013), *Stedelijke en plattelandsarmoede*, Brussel: Federaal Wetenschapsbeleid, 106p.

Monard, G. e.a. (2009), *Kwaliteit en kansen voor elke leerling. Een visie op de vernieuwing van het secundair onderwijs*. Brussel.

Muyters, P. (2014), *Beleidsnota 2014-2019: Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie*, Brussel: Vlaamse Regering, 56p.

Netwerk tegen Armoede (29.01.2015), *Minister Homans, spreek met mensen in armoede in plaats van ze te stigmatiseren* [<http://www.netwerktegenarmoede.be/in-de-pers/minister-homans-spreek-met-mensen-in-armoede-in-plaats-van-ze-te-schofferen>].

Nicaise, I. & Vleugels, I. (1998), *Het onderste vangnet moet een trampoline zijn: een garantieplan voor langdurig werklozen*, Leuven: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming, pp. 163-178.

Nicaise, I. (2001), *De actieve welvaartsstaat en de werkers van het elfde uur. Arbeid als antwoord op sociale uitsluiting*, Antwerpen : Standaard Uitg., 96p.

Nicaise I., De Witte K., Lavrijsen J., Lamote C., Van Landeghem G.,
Towards a basic qualification for all: a social, educational and economic agenda, KU Leuven: Euroforum, 28p., 2013

Nicaise I., Kavadias D., Spruyt B., Van Houtte M. (eds., 2014), *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair broodnodig is*, Berchem: EPO, 2014, 252p.

Nicol, S. (2006), *The relationship between housing conditions and health*, London: Building Research Establishment, 24p.

Nicol, S. et al. (2010) *Quantifying the cost of poor housing*, BRE press.

Noppe, J., Venderleyden, L., & Callens, M. (2011), *De sociale staat van Vlaanderen 2011*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, 374p.

OECD (2011), *Divided we stand: Why inequality keeps rising*, Paris: OECD Publishing, 390 p.

OECD (2012a), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, Parijs: OECD Publishing, 374p.

OECD (2012b), *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools*, Paris: OECD, 165p.

OECD (2013), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed* (Volume II), PISA, Paris: OECD Publ.

OECD (2015), *Education at a glance interim report: update of employment and educational attainment indicators*, Parijs: OECD Publishing, 44p.

Ooghe E. (2011), *De gelijke onderwijskansenfinanciering: werkt ze? Voor wie ? En wat kunnen we eruit leren ?* Leuvense Economische Standpunten 2011/135, 15p.

Pannecoucke, I. & De Decker, P. (2014), *Housing first: Een alternatief voor de woonladder?*, Leuven: Steunpunt Wonen, 31p.

Penn, H. (2009), *Early Childhood Education and Care: key lessons from research for policy makers*, Brussel: DG Education and Culture, 72p.

Piketty, T. (2013), *Le capital au 21e siècle*, Editions du Seuil

Pittini, A. & Laino, E. (2011), *Housing Europe Review 2011: the nuts and bolts of European social housing systems*, Brussels: CECODHAS Housing Europe's Observatory, 91p.

POD Wetenschapsbeleid (2010), *Tackling health inequalities in Belgium: De sociale ongelijkheid inzake gezondheid blijft hardnekkig hoog in België*, Brussel: Kong Boudewijnstichting, 23p.

Poesen-Vandeputte, M., Nicaise, I. (2012), *Tien jaar GOK-decreet. Balans van het evaluatieonderzoek van het gelijke onderwijskansenbeleid in Vlaanderen*, Leuven: Steunpunt SSL, report 2012.03/5.1

Poesen-Vandeputte, M., Nicaise, I. (2015), Rich schools, poor schools. Hidden resource inequalities between primary schools, *Educational Research*, 57(1), p.91-109

Rekenhof (2014), *Afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt*. Verslag van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement, Brussels, November 2014, 60p.

Schepers, W. & Nicaise, I. (2013), *The European anti-crisis policy and its impact on poverty: A Flemish perspective*, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt, 47p.

Schiettecat, T., Vandenbroeck, M., Roets, G. (2013), Inventaris van voorschoolse voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot 3 jaar, Antwerpen/Gent: Vlaams Armoedesteunpunt, VLAS studie n° 2, 64p.

Schultz T. (1961), Investment in Human Capital, *American Economic Review* 51, no. 1, 1-17.

SERV (15.12.2015), *Sectoren zetten werkbaar werk op de agenda* [<http://www.serv.be/stichting/nieuws/sectoren-zetten-werkbaar-werk-op-de-agenda>].

Smet, P. (2010) *Mensen doen schitteren*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Spruyt, B., Laurijssen, I. (2014): B-attesten: kiezen is verliezen. In: Ides Nicaise, Bram Spruyt, Mieke Van Houtte & Dimokritos Kavadias (red.), *Het onderwijsdebat. Waarom de hervorming van het secundair onderwijs broodnodig is*, Antwerpen: EPO, p.165-182

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid & sociale uitsluiting (2015), *Tweejaarlijks verslag 2014-2015: Publieke diensten en armoede*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid & sociale uitsluiting, 207p.

Stichting Innovatie & Arbeid (2013), *Werkbaar werk is een gezonde voedingsbodem voor langer werken*, Brussel: Vlaamse Overheid, 2p.

Stichting Innovatie & Arbeid (2015), *Haalbaarheid om tot het pensioen door te werken*, Brussel: Vlaamse Overheid, 2p.

Stichting Innovatie & Arbeid (05.03.2016), *Leren en motiveren: Verschillen tussen beroepsgroepen* [<http://www.werkbaarwerk.be/werkbaarwerk/leren-en-motiveren/vlaanderen/werknemers/verschillen-tussen-beroepsgroepen>]

Thomas, B. (2012), *Homelessness kills: An analysis of the mortality of homeless people in early twenty-first century in England*, Sheffield: University of Sheffield/Crisis, 56p.

Tsemberis, S., Gulcur, L. & Nakae, M. (2004), Housing First, consumer choice, and harm reduction for homeless individuals with a dual diagnosis' in *American Journal of Public Health*, 94(4), pp. 651-656.

UMCG (2011), *Gezond en actief ouder worden*, Groningen: University Medical Center Groningen, 40p.

UNECE (2012), *Active ageing and quality of life in old age*, Geneva: UNECE, 30p.

Urbanos-Garrido, R.M. (2012), Social inequalities in health: measuring the contribution of housing deprivation and social interactions for Spain in *International Journal for Equity in Health*, Madrid: Department of Public Finance.

Vande Gaer, E., Gijssels, C. & Hedeboom, G. (2013), *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan 3 jaar in het Vlaamse Gewest*, Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, 202p.

Vande Gaer, E. (2014), *Eigen berekening % kinderen in de formele voorschoolse opvang per provincie*, Leuven: HIVA Kuleuven, 2p.

Vandenbroeck, M. (2013), *Ongelijkheid begint in de wieg: Society case over 'Early Childhood Education and Care' (VVE)*, Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt, 9p.

Vandeuren, J. (26.03.2015), *Kwaliteit, kwantiteit en leefbaarheid van de kinderopvangsector* [<http://www.jovandeuren.be/nl/kwaliteit-kwantiteit-en-leefbaarheid-van-de-kinderopvangsector>].

Van Oyen, H., Deboosere, P., Lorant, V. & Charafeddine, R. (2011), *Sociale ongelijkheden in gezondheid in België*, Gent: Academia press, 210p.

Vastmans, F., Heylen, K. & Goeyvaerts, G. (2014), *Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen: Deel 3 Effectenmeting*, Leuven: CES-KULeuven, 122p.

VDAB (2015), *Youth Guarantee Implementation Plan Flanders – November 2015*, Brussel: VDAB, 4p.

VDAB (13.01.2015), *GO! en VDAB brengen schoolbank en werkvloer een heel stuk dicht bij elkaar!* [<https://www.vdab.be/nieuws/pers/2015/go-en-vdab-brengen-schoolbank-en-werkvloer-een-heel-stuk-dichter-bij-elkaar-0>].

Verbist, G., Vanhille, J. (2012), *Een simulatie van huursubsidies voor huishoudens in Vlaanderen. Een verdelingsanalyse*, CSB-Berichten D/2012/6104/01, februari 2012, 28p.

Vlaamse Ombudsdienst (2014), *Klachtenboek 2014*, Brussel: Vlaamse Overheid, 1014p.

Vlaamse Regering (2013), *Masterplan hervorming secundair onderwijs*, Brussel, 4 juni 2013, Brussel: Vlaams Parlement, document nummer VR 2013 0406 DOC.0563/1, 27p.
[http://www.vlaamsparlement.be/vp/pdf/20122013/masterplan_hervorming_so.pdf]

Vlaamse Regering (2014), *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan. Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*, Brussel: Vlaamse Overheid, 28p.

Vlaamse Regering (2015a), *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*, Brussel: Vlaamse Overheid, 95p.

Vlaamse Regering (2015b), *Vlaams Hervormingsprogramma 2015*, Brussel: Vlaamse Overheid, 55p.

Vlaamse Woonraad (29.01.2013), *Vlaamse Woonraad pleit voor heroriëntatie van de woonbonus* [<https://www.rwo.be/Home/VlaamseWoonraad/Adviezen/201212>].

VLOR (2012), *Beleidsinitiatieven kleuter-participatie: een balans*, Brussel: Vlaamse Onderwijsraad, 47p.

Vranken, J. (25.06.2015), *Hoe structureel is een 1-euromaaltijd?*
[<http://www.dewereldmorgen.be/artikel/2015/06/25/hoe-structureel-is-een-1-euromaaltijd>].

WHO (2002), *Active ageing: a policy framework*, Geneve: World Health Organization, 60p.

WHO (2011), *Environmental burden of disease associated with inadequate housing*, Geneve: World Health Organization, 238p.

Winters, S., Ceulemans, W., Heylen, K., Pannecoucke, I., Vanderstraeten, L., Van den Broeck, K., De Decker, P., Ryckewaert, M. & Verbeeck, G. (2015), *Wonen in Vlaanderen anno 2013: De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*, Leuven: Steunpunt Wonen, 97p.

WIV (2013), *Gezondheidsenquête 2013 Rapport 3: Gebruik van gezondheids- en welzijndiensten*, Brussel: Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid, 46p.

Wouters, T. & Groenez, S. (2013) *De evolutie van schoolse segregatie in Vlaanderen*, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, report 2013.08/2.2.1

Wouters, T. & Groenez, S. (2015) *Overheidsbeleid en schoolse segregatie*, Leuven: Steunpunt Studie- en Schoolloopbanen, rapport SSL/2015.08/2.3.1